Heinrich-Eckhart Röttger

GESETZGEBUNG IM VERTEIDIGUNGSFALL

Die zusätzlichen Möglichkeiten des Bundes zur Gesetzgebung im Verteidigungsfall nach den Artikeln 115 d und 115 e des Grundgesetzes

1973

1974

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547202_0023

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der
Westfälischen - Wilhelms - Universität Münster

"Gesetzgebung im Verteidigungsfall"

Die zusätzlichen Möglichkeiten des Bundes zur Gesetzgebung im Verteidigungsfall nach den Artikeln 115 d und 115 e des Grundgesetzes

von
Heinrich-Eckhart Röttger
aus
Stadthagen
1974

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

1. Referent: Prof.Dr. Friedrich Klein (Münster)

2. Referent: Prof.Dr. Dieter Wilke (Münster)

Tag der mündlichen Prüfung: 28. Mai 1973

Für Renate

Mein Dank gilt Herrn Prof.Dr. Friedrich Klein für die Überlassung des Themas. Die Teilnahme an seinem verfassungsrechtlichen Seminar hat meine Vorliebe für das öffentliche Recht wesentlich bestärkt.

Herrn Prof.Dr. Dieter Wilke danke ich für die Übernahme des Korreferats.

Inhaltsverzeichnis

Seite

E i n l e i t u n g

E r s t e s K a p i t e l

Die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Artikel 115 a

I. Bedeutung des Artikels 115 a für die Untersuchung 6

II. Inhalt des Artikels 115 a Abs. 1 und 2 7

1. Legaldefinition des Verteidigungsfalls (Art. 115 a Abs. 1 Satz 1) 8

a) Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt (Art. 115 a Abs. 1 Satz 1 Var. 1) 8

b) Unmittelbares Drohen eines Angriffs auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt (Art. 115 a Abs. 1 Satz 1 Var. 2) 9

2. Ausschließliche Feststellungsbefugnis der Legislativorgane Bundestag bzw. Gemeinsamer Ausschuß 12

a) Feststellung durch den Bundestag bei Zustimmung des Bundesrats als Regelfall (Art. 115 a Abs. 1) 13

b) Feststellung durch den Gemeinsamen Ausschuß als Legalitätsreserve (Art. 115 a Abs. 2) 13

3. Antragsbefugnis der Bundesregierung 15

Seite

4. Erfordernis qualifizierter Mehrheit beim Feststellungsbeschluß 16

III. Verkündung des Feststellungsbeschlusses 17

IV. Eintritt des Verteidigungsfalls ohne Feststellungsbeschluß 18

1. Artikel 115 a Abs. 4 nur anwendbar bei tatsächlich erfolgtem militärischen Angriff 18

2. Materielle Voraussetzung des fiktiven Feststellungsbeschlusses 18

3. Wirkung des automatischen Eintritts des Verteidigungsfalls 19

Z w e i t e s K a p i t e l

Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 115 d

A. Entstehungsgeschichte des Artikels 115 d. Sinn und Aufgabe des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens 21

I. Entstehungsgeschichte 21

1. Entwurf der FDP-Bundestagsfraktion und andere Anregungen 22

2. Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestags 1968 und seine Beratung im Rechtsausschuß 26

3. Vergleich der Entwürfe 26

Seite

II. Sinn und Aufgabe des Artikels 115 d 28

1. Sinn des Art. 115 d nach der Begründung des Lenz-Entwurfs 29

2. Art. 115 d als Zwischenstufe zwischen den Artikeln 76 ff. und Art. 115 e ? 30

3. Versuch einer Sinnermittlung 34

B. Darstellung des Verfahrens nach Artikel 115 d 41

1. Aufgabe des Artikels 115 d Abs. 1 41

2. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 115 d Abs. 2) 43

a) Einbringung der Gesetzesvorlage (Satz 1) 45
b) Beratung und Beschlußfassung (Satz 2) 57
c) Rechte des Bundesrats in der Einspruchsphase (Satz 3) 76

aa) Kein Vermittlungsverfahren 77
bb) Einspruchsrecht ? 80
cc) Zustimmungsrecht 86

d) Ausfertigung und Verkündung 88

C. Schlußbetrachtung 89

I. Würdigung des abgekürzten Verfahrensmodus 89

II. Einwände gegen das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren 91

1. Überwiegend Veränderungen für den Bundesrat 91

2. Veränderungen des Beratungsstils, der Stellung und der Mitwirkung des Bundesrats 92

3. Beeinflussung des Arbeitsstils des Bundestags 96

Seite

III. Vereinbarkeit von Artikel 115 d mit Artikel 79 Absatz 3 ? 97

Drittes Kapitel

Das Verfahren der Gesetzgebung durch das Notparlament "Gemeinsamer Ausschuß" nach Artikel 115 e Absatz 1

A. Herkunft und Aufgabe des Verfassungsorgans "Gemeinsamer Ausschuß" 99

I. Herkunft der Idee eines Notparlaments 99

1. Ausfall des Bundestags als Ansatzpunkt 99

2. Abwehr des gesetzesvertretenden Notverordnungsrechts 100

3. Vergleichbare Vorbilder im deutschen und ausländischen Staatsrecht 103

II. Aufgabe des Gemeinsamen Ausschusses; Folgen dieser Aufgabe 104

1. Erhaltung des gewaltenteilenden Systems 105

2. Keine Normierung eines Notverordnungsrechts 109

3. Ein im Verteidigungsfall subsidiär zuständiges Notparlament 111

B. Organisation des Notparlaments "Gemeinsamer Ausschuß" (Artikel 53 a) 117

1. Bildung als einheitliches Organ 117

Seite

2. Bestimmung der Bundestagsabgeordneten und ihrer Stellvertreter 123

3. Bestimmung der Bundesratsvertreter 125

a) Weisungsfreiheit der Vertreter des Bundesrats 126

b) Nivellierung des Stimmgewichts der Länder 127

C. Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses als Notparlament (Art. 115 e Abs. 1) 129

I. Materielle Voraussetzung: Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags 129

1. Unmöglichkeit eines rechtzeitigen Zusammentritts des Bundestags (Art. 115 e Abs. 1, Var. 1) 130

2. Beschlußunfähigkeit des Bundestags (Art. 115 e Abs. 1, Var. 2) 131

a) Erreichung des Quorums entscheidend 131

b) Mißbräuchliche Herbeiführung der Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses? 131

aa) Obstruktion im Bundestag 131

bb) Zusammenwirken von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß 134

cc) Unterscheidung von Ausnahmezustand und Verfassungsstörung 135

3. Alternativität der materiellen Voraussetzung ? 136

a) Keine Alternativität 136

b) Kritik an dieser Auffassung 138

c) Begründung der Alternativität 139

Seite

II. Formelle Voraussetzungen 142

1. Erfordernis qualifizierter Mehrheit 142

2. Selbständiger Feststellungsbeschluß 143

3. Wiederholung des Beschlusses nach Art. 115 e Abs. 1 ? 143

III. Zusammentreffen von Art. 115 e Abs. 1 mit Art. 115 a Abs. 2 147

IV. Folgen des Feststellungsbeschlusses 148

1. Eintritt des Gemeinsamen Ausschusses in die Stellung von Bundestag und Bundesrat 148

2. Keine Ermächtigungsmöglichkeit 150

3. Einheitliche Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat 151

4. Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 ("grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung") ? 154

D. Rechtsetzungsmacht und Verfahrensweise des Gemeinsamen Ausschusses 156

I. Umfang der Rechtsetzungsmacht 156

1. Grundsätzlicher Umfang 156

2. Beschränkungen der Gesetzgebungskompetenz 157

a) Sachliche Beschränkungen (Art. 115 e Abs. 2; Art. 115 g Satz 2) 158

b) Zeitliche Beschränkungen 160

c) Der Grundsatz des Vorrangs 163

3. Rang der Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses

Seite

II. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens 164

1. Phase der Einbringung einer Gesetzesvorlate 165

a) Fragen der Gesetzesinitiativberechtigung 165

b) Wegfall des ersten Durchgangs beim Bundesrat 168

2. Phase der Beratung und Beschlußfassung 168

a) Beschlußfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses 168

b) Nichtöffentlichkeit der Beratungen; Teilnahmeberechtigung von Nichtmitgliedern 170

c) Nur eine Beratung der Gesetzesvorlage 171

aa) Möglichkeit ihrer Aussetzung 171

bb) Ausschußberatungen im Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses ? 172

cc) Sinnermittlung der Aussetzungsmöglichkeit nach § 14 Satz 2 GeschO GA 175

d) Beschlußfassung über die Gesetzesvorlage 176

aa) Gemeinsame Schlußabstimmung. Keine Trennung nach Bänken 176

bb) Beschlußmehrheit: Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 13 Abs. 1 GeschO GA) 178

e) Kein Vermittlungsverfahren 179

3. Keine Einspruchsphase 179

4. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzesbeschlusses 180

Seite

III. Vereinbarkeit der Gesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuß mit Art. 79 Abs. 3 ? 181

Zusammenfassung der Ergebnisse 185

Literaturverzeichnis 188

Nachweis der benutzten Gesetzesmaterialien 203

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abg.	Abgeordneter (- e)
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel (des Grundgesetzes)
Aufl.	Auflage
Ausg.	Ausgabe
BAnz.	Bundesanzeiger
Beil.	Beilage
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
Bekm.	Bekanntmachung
BMI	Bundesministerium des Innern
BInMin.	Bundesminister des Innern
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.3.1951 (BGBl. I S. 243) i.d.F. der Bekanntmachung vom 3.2.1971 (BGBl. I S. 105)
BWahlG	Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (BGBl. I S. 383) i.d.F. vom 7.7.1972 (BGBl. I S. 1100, 1534)
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund

Drs.	Drucksache (des Bundestags)
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf / Entscheidung
a.E.	am Ende
ebd.	ebenda
Erl.	Erläuterungen
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland
FDP	Freie Demokratische Partei
i.d.F.	in der Fassung
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
GA	Gemeinsamer Ausschuß
GeschO	Geschäftsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Gew.	Gewerkschaftliche Monatshefte
Halbs.	Halbsatz
IA	Innenausschuß
IG	Industriegewerkschaft
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
h.L.	herrschende Lehre

NF	Neue Folge
mwN.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
r.	rechte
RA	Rechtsausschuß
Rn.	Randnote
s. / S.	siehe / Seite
sc.	scilicet
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StenBer.	Stenographische Berichte
U.	Urteil
Var.	Variante
Vorb.	Vorbemerkung
WP.	Wahlperiode
Zs.	Zeitschrift
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Die Artikelangaben beziehen sich auf das Grundgesetz, soweit nichts anderes vermerkt ist.

Es sind zwei Gefühle
die schwersten zu überwinden:
gefunden zu haben,
was schon gefunden ist
und gefunden zu sehen,
was man hätte finden sollen.

(Goethe)

E i n l e i t u n g

Durch das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 hat die Verfassung ihre bisher bedeutendste Änderung erfahren. Nicht nur durch den Umfang und die Zahl der geänderten oder eingefügten Artikel, sondern auch durch die Länge der Beratungen ragt dieses Gesetz aus dem Kreis der Grundgesetz-Novellierungen heraus. Die parlamentarischen Beratungen nahmen acht Jahre in Anspruch, und im Laufe von drei Wahlperioden befaßte sich der Bundestag mit fünf im Parlament eingebrachten Gesetzentwürfen, die die Ergänzung des Grundgesetzes für Notstandsfälle zum Inhalt hatten. Mit der Verabschiedung der Notstandsnovelle ist es zum ersten Mal gelungen, innerhalb der Verfassungsurkunde eine differenzierende Regelung zu schaffen, die äußeren und inneren Staatsnotstand erfaßt, diese beiden Krisensituationen gleichwohl rechtlich unterschiedlich behandelt.[1)]

Die Diskussion um dieses Gesetzesvorhaben wurde sowohl innerhalb des Parlaments als auch von der interessierten Öffentlichkeit zeitweilig heftig geführt. Sie war, soweit sie berechtigte Kritik vorbrachte, von der Sorge getragen, eine

---

1) Zur Geschichte der Verfassungsergänzung, die hier nicht nachgezeichnet werden soll, STERZEL, Zur Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze. In: Kritik der Notstandsgesetze, S. 7 - 23; SCHÜRMANN, Wirtschaftslenkung im Notstand, S. 15 - 23.

Deformation der freiheitlich-liberalen Staatsauffassung des Grundgesetzes durch Notstandsartikel zu verhindern.

Von parlamentarisch-oppositionellen wie außerparlamentarisch-gesellschaftlichen Kräften bewegt, ist die Entwicklung der "Notstandsverfassung" gekennzeichnet durch die Abkehr von verfassungsgeschichtlichen Überlieferungen. Der Gesetzgeber hat sich von den historischen Vorbildern gelöst und ist einen neuen Weg gegangen. Bei seinem Versuch, einen äußeren Staatsnotstand nicht wie gewohnt durch die Aufhebung verfassungsrechtlicher Bindungen zugunsten der Stärkung der Exekutivgewalt zu regeln, hat er gleichwohl die außerrechtlichen Probleme klar vor Augen gehabt, die sich aus den politischen und tatsächlichen Gegebenheiten im Notstandsfall ergeben können. Er war sich auch deutlich der Bedingtheit der rechtlichen Regelungsmöglichkeiten bewußt angesichts der Militärtechnik und der geographischen Lage Deutschlands.

Eine Notstandssituation, die das Staatswesen aufs äußerste bedroht, soll rechtlich mit dem Grundgesetz bewältigt werden und nicht durch eine außerhalb oder neben ihm stehende besondere Verfassung. Eine eigenständige "Notstandsverfassung", die die normale Verfassung in Krisenzeiten ablöst, kennt das Grundgesetz nicht. Damit würde nämlich vorausgesetzt, daß die Grundsätze, die das Verfassungsgefüge tragen, nur für Friedenszeiten anwendbar wären; im Verteidigungsfall das Verfassungsleben sich jedoch nach gänzlich anderen Regeln zu vollziehen hätte. Die Eigenart der Notstandsverfassung des Grundgesetzes ist es aber gerade, die prägenden Prinzipien des Grundgesetzes auch in Zeiten einer Bedrohung des Staatswesens von außen nicht aufzugeben, sondern sie den veränderten tatsächlichen Bedingungen anzupassen.

Dieser staatsrechtlich neuartige Versuch soll an den Artikeln 115 d und 115 e Absatz 1 verdeutlicht werden, die die zusätzlichen Rechtsetzungsmöglichkeiten des Bundes im Ver-

teidigungsfall zum Inhalt haben. Insbesondere das neugeschaffene und gleichermaßen begrüßte wie skeptisch bis ablehnend beurteilte Verfassungsorgan "Gemeinsamer Ausschuß", das im Verteidigungsfall beim Ausfall des Bundestages als Gesetzgeber tätig werden soll, macht das Bemühen sichtbar, die Notstandsartikel in das Verfassungsgefüge einzufügen.

So heftig die Auseinandersetzung vor der Verabschiedung der Verfassungsnovelle war, um so erstaunlicher ist die Ruhe, die nach Inkrafttreten dieses Ergänzungsgesetzes eingetreten ist.[1] Als Beleg für das sichtbar erlahmte öffentliche Interesse an diesen Fragen, aber auch als Argument gegen mancherorts geäußerte Befürchtungen, möge die Tatsache angesehen werden, daß der Gemeinsame Ausschuß, das Kernstück der Verfassungsbestimmungen für den Verteidigungsfall, erst gut zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Artikels 53 a konstituiert worden ist.[2]

Die Beruhigung der Diskussion, die einem Schweigen nahekommt, erleichtert eine sachliche Beschäftigung mit diesem Thema. Für eine juristisch argumentierende Untersuchung ist es förderlich, wenn ihr Gegenstand in den Hintergrund gerückt ist, nachdem er lange politisch erörtert wurde. Nach der Entscheidung des Gesetzgebers hat eine staatsrechtliche Arbeit von den Normen auszugehen, wie sie vom Gesetzgeber erlassen worden sind, wobei es die Aufgabe des Juristen ist, den Inhalt der Bestimmungen zu ergründen. Bei Verfassungsartikeln, deren Anwendung hoffentlich auf immer entbehrlich bleibt, gewinnt neben der philologischen und systematischen Auslegung die Entstehungsgeschichte eine erhebliche Bedeutung. Sie bietet sich bei einem Gesetzgebungswerk, das solange parlamen-

---

1) Vgl. SCHEUNER, Einleitung S. 13 zu LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung.

2) S. FAZ Nr. 214 vom 16.9.1970, S. 3; sowie Nr. 216 vom 18.9.1970, S. 4.

tarisch erörtert worden ist, geradezu an, wenn es auch Schwierigkeiten machen kann, ihr bis ins einzelne nachzugehen. Ebenso fällt es bei einem Gesetz, das zeitweilig von einem Teil der Öffentlichkeit lebhaft bekämpft wurde, bisweilen nicht leicht, juristische und politische Argumente zu trennen.

Die beiden im Rahmen der Untersuchung behandelten neuen Artikel des Grundgesetzes weisen Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf. Gemeinsam ist ihnen, daß sie die zusätzlichen Gesetzgebungsmöglichkeiten im Verteidigungsfall regeln und dabei die Beibehaltung des Gegenübers von Legislative und Exekutive zum Tenor haben. Gemeinsam ist ihnen auch das Bemühen, an bereits im Staatsrecht vorhandene Möglichkeiten anzuknüpfen und sie weiterzuentwickeln. Freilich ist dieser Modifikationsprozeß bei Art. 115 e Abs. 1 weiter fortgeschritten als bei Art. 115 d, allein deshalb, weil der Ausfall des Bundestags eine weitaus kritischere Situation darstellt, als sie dem abgekürzten Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegt, bei dem Bundestag und Bundesrat noch aktionsfähig sind. Damit ist der Unterschied zwischen beiden Artikeln angedeutet. Bei Art. 115 d liegt das Schwergewicht auf der verfahrensrechtlichen Seite. Das Problem, das mit ihm gelöst werden soll, ist die Beschleunigung der Gesetzgebung durch die ordentlichen Organe Bundestag und Bundesrat. Es kommt daher nur zu einer Straffung des Verfahrensablaufs, während die organisatorische Selbständigkeit von Bundestag und Bundesrat erhalten bleibt. Art. 115 e Abs. 1 hingegen geht von der Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestages aus. Sein Schwerpunkt liegt daher bei der organisationsrechtlichen Frage der Ersetzung von Bundestag und Bundesrat durch den Gemeinsamen Ausschuß. Die Gesetzgebung durch dieses Notparlament erfolgt im modifizierten Einkammersystem.

Das Schwergewicht der folgenden Erörterungen liegt somit auf verfahrensrechtlichen und organisationsrechtlichen Problemen, die sich im Zusammenhang mit der Gesetzgebung nach

den Artikeln 115 d und 115 e stellen. Für die Fragen, die sich aus den Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses als Notparlament ergeben, ist nunmehr besonders auf die Untersuchung von Amann[1)] hinzuweisen.

Bei der Beschäftigung mit beiden Artikeln muß man sich bewußt sein, daß sie erst anwendbar sind, nachdem der Verteidigungsfall im Sinne von Art. 115 a festgestellt worden ist (Abs. 1 - 3) oder als festgestellt gilt (Abs. 4). Als Prüfstein für die Aussagen der Untersuchung scheidet daher die Staatspraxis aus. Dennoch darf man sich keinesfalls einen Zustand herbeiwünschen, in dem die Bestimmungen für den Verteidigungsfall anzuwenden wären. Solange aber militärische Bedrohungen nicht auszuschließen sind, muß eine Verfassungsordnung gleichwohl auch für derartige Situationen Regelungen vorsehen. Der Nachweis ihrer Praktikabilität braucht hoffentlich niemals erbracht zu werden. Der Verteidigungsfall bedeutete eine existentielle Bedrohung nicht allein des Staates, sondern jedes einzelnen Bürgers.

---

1) AMANN, Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 53 a Abs. 1 Grundgesetz.

Erstes Kapitel

Die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Artikel 115 a

I. Die Bedeutung des Artikels 115 a für die Untersuchung

Beide in dieser Untersuchung behandelten Artikel des Grundgesetzes enthalten in ihren Tatbeständen das Merkmal "im Verteidigungsfalle". Damit greifen sie auf Art. 115 a zurück, der an die Stelle von Art. 59 a getreten ist.[1] Bevor Art. 115 d und Art. 115 e angewandt werden können, muß zunächst der Verteidigungsfall festgestellt werden (Art. 115 a Abs. 1 - 3) oder als festgestellt gelten (Art. 115 a Abs. 4). Art. 115 a stellt somit die "Eingangsschwelle"[2] dar[3], die überschritten werden muß, um vom Verfassungsrecht des Friedenszustands zu dem des Verteidigungsfalls übergehen zu kön-

---

1) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 a Rn. 2. Zu Art. 59 a s. KLEIN, Grundgesetz; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 21 unter 2 a - c.

2) HALL, Notstandsverfassung und Grundrechtsbeschränkungen, JZ 1968, S. 159 - 167 (160); ders., Ausgewählte Probleme des geltenden Verfassungsrechts, dargestellt an Hand von ausgewählter Literatur, JZ 1970, S. 353 - 357 (356).

3) Vgl. die besonders von HESSE, Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustands, JZ 1960, S. 105 - 108 (107); ders., Grundzüge, 5. Aufl. 1972, S. 283; ders., 2. öff. Informationssitzung, S. 88, 89 (Referat) betonte Eigenschaft einer klaren Regelung von Beginn und Ende des Ausnahmezustands als Mittel gegen einen Mißbrauch der Ausnahmegewalt; kritisch gegenüber dem Gesetzgeber, ders., Grundzüge, S. 297, 298; zustimmend HALL, JZ 1970, S. 356; HESSE selber neuerdings zurückhaltender in: Staatslexikon Band 11, Stichwort: Staatsnotstand und Staatsnotrecht Sp. 326.

nen.[1]

II. Inhalt des Artikels 115 a Abs. 1 und 2

Der Gesetzgeber war sich der Schwierigkeiten, die die Inhaltsbestimmung des Begriffs "Verteidigungsfall" macht, durchaus bewußt. Bei den Anhörungsverfahren des Rechtsausschusses und des Innenausschusses war er um eine Begriffsbestimmung des äußeren Notstands bemüht.[2] Die befragten Sachverständigen vermochten jedoch keine Definition zu geben. Insbesondere sahen sie sich außerstande, zwischen dem in Art. 80 a Abs. 1 genannten, aber nicht weiter umschriebenen "Spannungsfall" und dem in den Bereich des Verteidigungsfalls fallenden "unmittelbaren Drohen eines bewaffneten Angriffs"[3] abzugrenzen. Trotz der Gefahren, die in der Verwendung letztlich unbestimmbarer Begriffe als Tatbestandsvoraussetzungen gerade bei einer Entscheidung über einen Eintritt in den Krieg oder ein "Passivbleiben"[4] liegen, "bleibt dem Verfassungsgesetzgeber nichts anderes übrig, als mit diesen Vorstellungen zu arbeiten, wohl

---

1) SCHMIDT-BLEIBTREU in SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Kommentar, Art. 115 a Rn. 1; BETTERMANN, Die Notstandsentwürfe der Bundesregierung, in: Der Staatsnotstand, S. 195; SEIFERT, Der Notstandsausschuß, S. 95; s. auch die Forderung von RIDDER-STEIN, Der permanente Notstand, S. 12.

2) Die 1. und 2. Informationssitzung vom 9.11. bzw. 16.11. 1967 hatte zum Thema: "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzänderung für den Notstandsfall". Unterfrage 4 lautete: "Wie würden Sie den äußeren Notstand definieren, und würden Sie dazu auch einen Zeitraum drohender Gefahr rechnen?" - Protokoll der 55./71. Sitzung des RA/IA BT 5. WP vom 9.11.1967, S. 1 (1. öff. Informationssitzung).

3) KLEIN, Grundgesetz, Art. 80 a, Anm. III 2 h, S. 1973 - 1975. Vgl. den Definitionsversuch bei MENZEL, Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DöV 1968, S. 297 - 308 (300).

4) MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 45, 46.

in der Hoffnung, daß damit wenigstens in groben Umrissen gekennzeichnet ist, welche Lage gemeint ist, aus der dann rechtliche Folgerungen abgeleitet werden sollen".[1)]

1. Legaldefinition des Verteidigungsfalls (Art. 115 a Abs. 1 Satz 1).

Versucht man gleichwohl eine rechtliche Klärung des Begriffs "Verteidigungsfall", muß man sich der Unzulänglichkeit dieses Unterfangens bewußt bleiben. Der Inhalt des Artikels 115 a besteht darin, daß er neben der Regelung des formellen Feststellungsverfahrens materielle Kriterien aufstellt, bei deren Vorliegen die Feststellungsorgane - nach Absatz 1 Bundestag und Bundesrat, nach Absatz 2 der Gemeinsame Ausschuß - den Verteidigungsfall feststellen dürfen. Art. 115 a Abs. 1 stellt als Alternative auf, "daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird", und "daß ein solcher Angriff unmittelbar droht".

Gemeinsam ist das Merkmal "Bundesgebiet". Die militärische Aktion muß sich also gegen das Territorium der Bundesrepublik Deutschland richten, das sich zusammensetzt aus den Territorien der Bundesländer.[2)]

a) Bei dem ersten Fall - Angriff gegen das Bundesgebiet mit Waffengewalt - muß es sich um eine größere Aktion militärischer Verbände eines fremden Staates handeln, die von außen

---

1) So MAUNZ, Staatsrecht, 18. Aufl. 1971, S. 200. HESSE, Grundzüge, 5. Aufl. 1972, S. 298, meint: "Die Gefahr unbestimmter... normativer Voraussetzungen hätte sich mindern lassen, wenn mit größerer Entschiedenheit an dem Erfordernis der Feststellung durch das Parlament und der Verkündung des Notstandes festgehalten worden wäre." So auch HERZOG, Grundgesetz Art. 115 a Rn. 20.

2) Zur Bestimmung des Bundesgebiets s. KLEIN, Grundgesetz Art. 23 Anm. IV 5, S. 653; HERZOG, Grundgesetz Art. 115 a Rn. 24.

gegen das Staatsgebiet der Bundesrepublik gerichtet ist.[1] Das Kriterium ist also die Grenzmißachtung, wobei es gleichgültig ist, ob sie durch eine Grenzüberschreitung fremder Truppenverbände oder durch den Einsatz von Kernwaffen und Raketen, die von fremdem Staatsgebiet abgeschossen werden, erfolgt.[2] Auszuscheiden sind allerdings kleinere Grenzverletzungen. Ebensowenig vermögen innere Unruhen eine Feststellung nach Art. 115 a auszulösen.[3]

b) Ist bei der ersten Alternative des Artikels 115 a Abs. 1 in gewisser Weise eine Begriffsbestimmung möglich, so wird sie bei der zweiten Alternative ("unmittelbares Drohen eines Angriffs mit Waffengewalt") ungleich schwieriger. Diese Schwierigkeit rührt aus der Unschärfe des Begriffs her, weshalb auch eine Abgrenzung zu dem gleichfalls unscharfen Begriff "Spannungsfall" (Art. 80 a) nicht gelingen kann. Dennoch meinte der verfassungsändernde Gesetzgeber, sich nicht den Folgerungen verschließen zu können[4], die aus den Möglich-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 23, 25 - 28; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 2; HAMANN in HAMANN-LENZ, Grundgesetz, Art. 115 a Erl. A, S. 677; HÖCHERL E - BT Drs. IV/891 - Begründung, S. 9 (Zu Art. 115 a Abs. 1); FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8 (Zu Art. 115 a). Zur Begriffsbestimmung "bewaffneter Angriff (armed attack, agression armée)" im Völkerrecht KLEIN, Der Begriff des "Angriffs" in der UN-Satzung, in: Festschrift Hermann Jahrreiß, S. 163 - 188 (170 - 186); WENGLER, Völkerrecht, Bd. 2, S. 1057, 1059; ders., Das völkerrechtliche Gewaltverbot, S. 4 - 14.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 25; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 4.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 23, 26, 27; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 10 - 12. Völkerrechtlich KLEIN in Jahrreiß Festschrift, S. 179; WENGLER, Das völkerrechtliche Gewaltverbot, S. 14.

4) Rechtsvergleichend macht BAYER, Notstandsverfassung und Rechtsvergleichung, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 608 - 616 (612, 613) darauf aufmerksam, daß keine Verfassung auf eine Einbeziehung der Gefährdung in den Begriff des Ausnahmezustandes verzichten kann. Im Vergleich mit ausländischen Verfassungen hält er den Schutzbereich des Artikels 115 a Abs. 1 GG für enger umgrenzt (S. 613).

keiten moderner Waffentechnik gezogen werden müssen.[1] Er hat demzufolge dieses dem erfolgten Angriff (unmittelbar) vorausgehende Stadium akuter militärischer Bedrohung als eigenständige Variante des Begriffs Verteidigungsfall aufgestellt.[2]

Der zweite Fall ist zwar eine eigenständige Variante des Verteidigungsfalls, er bleibt aber mit dem ersten Fall insoweit verbunden, als es sich auch bei ihm um einen Angriff mit Waffengewalt handeln muß,[3] wie sich aus der sprachlichen Fassung ("solcher Angriff") ergibt. Schwierig zu bestim-

---

1) S. HÖCHERL E - BT Drs. IV/891 - Begründung, S. 9 (zu Art. 115 a Abs. 1). Auch der FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8 (zu Art. 115 a) kann sich dem nicht ganz entziehen; dazu BENDA, Notstandsverfassung, S. 86 a.E. Kritisch ELLWEIN, 1. öff. Informationssitzung, S. 32, 33; ablehnend RIDDER, ebd., S. 83 (Befragung). Zum Grund für die Einführung des 2. Falls MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 15; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 21. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang der unterschiedliche Ansatzpunkt von Menzel und Herzog. Besonders bei der Definition des 2. Falls hebt MENZEL, ebd., Art. 115 a Rn. 16 - 22, den völkerrechtlichen Aspekt eines Rechts auf Selbstverteidigung hervor. HERZOG, ebd., Art. 115 a Rn. 21, 22 a.E., und 32, hingegen zieht Dürig folgend eine Parallele zum innerstaatlichen Notwehrrecht sowie zum Polizeirecht.
Zum völkerrechtlich anerkannten Recht "individueller oder kollektiver Selbstverteidigung" gegen einen bewaffneten Angriff (Art. 51 der UN-Satzung): BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 45 - 47; WENGLER, Völkerrecht, S. 1370, 1371; hinsichtlich der Abwehr eines drohenden Angriffs, ders., Gewaltverbot, S. 5.

2) Die Grundgesetzformulierung, die zuerst der Art. 115 a Lenz E - BT Drs. V/2873 - S. 27 enthält, insbesondere das Merkmal "unmittelbar", geht offensichtlich auf BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 2 (Referat), S. 14 (Befragung) zurück. Ebs. EVERS, 1. öff. Informationssitzung, S. 61 (Referat); vgl. BERNHARDT, ebd., S. 23 (Referat); SCHNEIDER, ebd., S. 51 (Referat).

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 23, 31.

men ist es, wann ein solcher Angriff unmittelbar droht. Zwar braucht kein Staat so lange mit Verteidigungsmaßnahmen zu warten, bis er Opfer eines Angriffs geworden ist. Eine Fehleinschätzung der politischen Lage, die zu überstürzten Reaktionen führt, hat jedoch unausdenkbare Folgen.[1] Verdeutlicht man sich diese Gefahr, so erscheint es einleuchtend, die Variante des Drohens eines Angriffs möglichst nahe an den Fall des erfolgten Angriffs heranzurücken und nur dann als Verteidigungsfall anzusehen, wenn "offensichtlich" oder "unmittelbar" eine kriegerische Auseinandersetzung zu erwarten ist.[2] Das Merkmal "unmittelbar", mit dem die Gegenwärtigkeit des Angriffs gekennzeichnet ist, wirkt einschränkend. Es wird ein derart offenkundiger Zustand internationaler Spannungen verlangt, daß mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit militärischen Auseinandersetzungen zu rechnen ist.[3] Trotz dieser Einengung bleibt im Bereich von Art. 115 a Abs. 1, Var. 2 ein erheblicher Spielraum für politische Entscheidung, insbesondere darüber, ob es sich bei der konkreten Krisenlage um eine Situation handelt, in der dem Bundesgebiet ein Angriff mit Waffengewalt unmittelbar droht (Art. 115 a) oder ob nur ein Spannungsfall (Art. 80 a) vorliegt. Letztlich wird die Entscheidung darüber, ob der eine oder andere Fall vorliegt, zu einem Problem der Prognose über das zukünftige Verhalten des Gegners.[4] Als Gegenmittel gegen

---

1) Erinnert sei an den Automatismus, der den 1. Weltkrieg ausgelöst hat. Siehe MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 15; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 33; auch SCHÄFER, Friedrich, Die Notstandsgesetze, S. 58.

2) So u.a. BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 2 (Referat), S. 14 (Befragung); EVERS, ebd., S. 61.

3) Im einzelnen s. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 32, 33; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 16 - 22; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 a Rn. 4.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 34; BENDA, Notstandsverfassung, S. 84, 85; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 a Rn. 4.

vorschnelle und übertriebene Reaktionen auf eine Krisenlage ist das Erfordernis qualifizierter Mehrheit für den Beschluß zur Feststellung des Verteidigungsfalls aufgestellt. Zwei Drittel der Abstimmenden, mindestens jedoch die Hälfte der gesetzlich vorgeschriebenen Mitgliederzahl des Bundestages bzw. des Gemeinsamen Ausschusses müssen von der Unmittelbarkeit eines drohenden Angriffs überzeugt sein.

2. Ausschließliche Feststellungsbefugnis der Legislativorgane Bundestag bzw. Gemeinsamer Ausschuß

Die Befugnis, den Verteidigungsfall festzustellen, ist vom Grundgesetz ausnahmslos in die Hand parlamentarischer Organe gelegt.[1] Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist[2], trifft grundsätzlich der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates (Abs. 1). Ersatzweise kann der Gemeinsame Ausschuß den Feststellungsbeschluß fassen (Abs. 2). Für den äußersten Fall, daß die genannten Bundesorgane nicht funktionsfähig sind, also auch der Gemeinsame Ausschuß ausfällt, ist in Art. 115 a Abs. 4 Satz 1 eine fiktive Feststellung vorgesehen. Bewußt nicht vorgesehen wurde eine Befugnis des Bundespräsidenten, hilfsweise den Verteidigungsfall festzustellen.[3] Ausschlaggebend dafür war die Überzeu-

---

1) MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 48; SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 93, 100; BInMin. LÜCKE bei der ersten Beratung des LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - im Bundesrat, StenBer. der 308. Sitzung v. 28.4.1967, S. 62 (B).

2) Zur Rechtsnatur dieser Feststellung: MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 45 - 47; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 38; KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 59 a Anm. III 2, S. 1159; s. auch SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 97, 98.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 52, 71; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 68 a.E.; zuletzt Art. 115 a Abs. 3 BENDA E - BT Drs. IV/3494 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 a Abs. 3). Zur Geschichte dieser Vorschrift SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 101 - 105 mwN. Kritik am Wegfall der Ersatzfeststellungsbefugnis übt SCHÄFER, Hans, Die lückenhafte Notstandsverfassung, AöR Bd. 93 (1968), S. 37 - 80 (40, 44, 46); kritisch von der Problematik des Artikels 115 a Abs. 4 her auch HERZOG, ebd., Art. 115 a Rn. 81 - 83.

gung, daß der Gemeinsame Ausschuß jederzeit funktionsfähig sein werde.[1)]

a) Nach Art. 115 a Abs. 1 Satz 1 beschließt der Bundestag über den Eintritt des Verteidigungsfalls. Dieser Beschluß bedarf der Zustimmung des Bundesrats mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 52 Abs. 3 Satz 1).[2)] Die Festsetzung der qualifizierten Mehrheit für den Feststellungsbeschluß in Art. 115 a Abs. 1 Satz 2 gilt nur für den Bundestag[3)].

b) Als Legalitätsreserve[4)] sieht Art. 115 a Abs. 2 vor, daß der Gemeinsame Ausschuß den Verteidigungsfall feststellt. Dafür müssen zunächst die materiellen Voraussetzungen gegeben sein, von denen Abs. 1 die Feststellung eines Verteidigungsfalls abhängig macht. Das ergibt nicht nur der systematische Zusammenhang beider Bestimmungen, sondern auch der Wortlaut. Art. 115 a Abs. 2 greift mit seinen Eingangsworten "erfordert die Lage" auf die Alternative des Verteidigungsfalls in Absatz 1 zurück.[5)] Der Gemeinsame Ausschuß kann jedoch nur handeln, wenn darüber hinaus die beiden weiteren materiellen Voraussetzungen des Absatzes 2, und zwar kumulativ, erfüllt sind.

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 88; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 a Rn. 6; SCHÄFER, Friedrich, Probleme einer Notstandsverfassung, S. 246. Zur ungeklärten Frage der Funktionsunfähigkeit des Bundesrates: HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 63, 64; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 51.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 44; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a, Rn. 49; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 a Erl.B 1, S. 677; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 a Rn. 4.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 45; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 a Erl. B 1, S. 677; wohl auch MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 49.

4) Vgl. SCHUNCK, Das Notstandsrecht, Erl. zu Art. 115 a, S. 57, 58.

5) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 59; EMMELIUS, Der gemeinsame Ausschuß, S. 146.

Die erste der beiden Voraussetzungen, die nicht isoliert von der Funktionsunfähigkeit des Bundestags gesehen werden darf, besteht darin, daß die Lage "unabweisbar ein sofortiges Handeln" erfordert. Es muß also mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit mit einer Verschlechterung der Verteidigungslage zu rechnen sein, wenn die Entscheidung über den Eintritt des Verteidigungsfalls dadurch hinausgeschoben wird, daß man den Zusammentritt des Bundestags abwartet. Besteht die Gefahr einer solchen Verschlechterung der Lage nicht, hat der Gemeinsame Ausschuß auch nicht die Zuständigkeit, ersatzweise den Eintritt des Verteidigungsfalls festzustellen.[1] Die andere materielle Voraussetzung des Artikels 115 a Abs. 2 berücksichtigt, daß der Bundestag[2] daran gehindert sein kann, die Feststellungsbefugnis nach Art. 115 a Abs. 1 auszuüben. Art. 115 a Abs. 2 nennt dafür zwei Gründe. Mit dem Merkmal "unüberwindliche Hindernisse" für einen rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages werden die Gegebenheiten der tatsächlichen Situation in die Beurteilung einbezogen. "Rechtzeitig" ist der Zusammentritt des Bundestages in einer krisenhaften politischen Lage dann nicht mehr, wenn das Eintreffen der Abgeordneten am Parlamentsort nicht länger abgewartet werden kann, ohne daß die Verteidigungsmaßnahmen unerträglich verzögert, vielleicht sogar teilweise unmöglich würden.[3] Zum an-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 65; BENDA, Notstandsverfassung, S. 87; SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 188.

2) Nach HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 63, 64; und MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 51 soll eine analoge Anwendung des Artikels 115 a Abs. 2 bei Funktions- und Handlungsunfähigkeit des Bundesrates möglich sein. Der Analogieschluß verstößt jedoch gegen das Prinzip der Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses. Das Notparlament kann nicht den aktionsfähigen Bundestag ausschließen.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 60; BENDA, Notstandsverfassung, S. 87; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 a Erl. B 2, S. 677; vgl. BENDA E - BT Drs. IV/3494 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 a Abs. 2); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 25 (zu Art. 115 a Abs. 2).

deren ist es möglich, daß das versammelte Parlament nicht beschlußfähig ist. Damit wird auf die Geschäftsordnungsbestimmung über die Beschlußfähigkeit des Bundestagsplenums (§ 49 GeschO BT)[1] verwiesen.

Ob die Voraussetzungen für seine Kompetenz nach Art. 115 a Abs. 2 gegeben sind, bestimmt der Gemeinsame Ausschuß selbst.[2] Dabei braucht er keinen förmlichen Beschluß über die Funktionsunfähigkeit des Bundestags zu fassen. Er hat lediglich die Soll-Vorschrift des § 9 GeschO GA[3] zu beachten.[4]

3. Antragsbefugnis der Bundesregierung

Die Feststellung über den Eintritt des Verteidigungsfalls erfolgt, auch im Falle der ersatzweisen Feststellung durch den Gemeinsamen Ausschuß[5], auf Antrag der Bundesregierung.[6] Das Bundeskabinett als Kollegialorgan erhält damit eine Schlüsselposition im Verfahren zur Feststellung des Verteidigungsfalls.[7]

---

1) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags i.d.F. vom 22. 5.1970 (BGBl. I S. 628) zuletzt geändert am 19.10.1972 (BGBl. I S. 2065).

2) Zur Problematik des Artikels 115 a Abs. 2 ausführlich HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 62; s. auch EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 151.

3) Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß vom 23.7. 1969 (BGBl. I S. 1102).

4) SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 187; Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur GeschO GA - BT Drs. V/4509 - Begründung, S. 2, 3.

5) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 67.

6) Nach HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 40, 41 und MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 54 soll bei Funktionsunfähigkeit des Kabinetts ein Antrag entbehrlich sein.

7) MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 52; vgl. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 55.

4. Erfordernis qualifizierter Mehrheit beim Feststellungsbeschluß

Der Beschluß, mit dem der Verteidigungsfall festgestellt wird, bedarf stets einer qualifizierten Mehrheit (Art. 115 a Abs. 1 Satz 2 bzw. Abs. 2). Bei der Abstimmung über den Antrag der Bundesregierung müssen zwei Drittel der Anwesenden zustimmen, wobei gleichzeitig die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages (Art. 121) oder des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 53 a Abs. 1 Sätze 1 - 3, § 1 Abs. 1 GeschO GA) erreicht sein muß.[1] Stellt der Gemeinsame Ausschuß den Verteidigungsfall fest (Art. 115 a Abs. 2), so müssen bei einer gesetzlichen Mitgliederzahl von 33 stimmberechtigten Mitgliedern[2] mindestens 17 Mitglieder dem Antrag der Bundesregierung zustimmen. Sind 17 Mitglieder anwesend, so ist der Gemeinsame Ausschuß beschlußfähig; die Feststellung des Verteidigungsfalls muß dann aber einstimmig erfolgen. Eine Zweidrittelmehrheit, wie sie für Verfassungsänderungen in Art. 79 Abs. 2 vorgesehen ist, wird mit diesem Mehrheitserfordernis für den Feststellungsbeschluß nicht verlangt. Es wurde aber der Forderung Rechnung getragen, einen Wechsel in der Verfassungsordnung nicht mit einfacher Mehrheit beschließen

---

1) Beispiele bei SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 61, 62 (unter E 2).

2) Zur Mitgliederzahl des Gemeinsamen Ausschusses: BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 8 und 9 (zu Art. 115 a Abs. 1); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 1); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 2 (unter A.1. Gemeinsamer Ausschuß); a.A. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 68 und EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 130 mit Fußn. 34 und S. 152 mit Fußn. 102. Beide halten wegen des alliierten Vorbehalts (Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12.5.1949 - VOBlBZ S. 416 -) die Berliner Mitglieder für nicht stimmberechtigt; dem entspricht nicht der Wille des Gesetzgebers; s. dazu Art. 115 a Abs. 2 Satz 1 Höcherl E - BT Drs. IV/891 - einerseits und BENDA E, a.a.O., andererseits.

zu können.[1] Der Zwang zu einer breiten parlamentarischen Mehrheit, die eine Feststellung des Verteidigungsfalls zu treffen hat, ist außer als Schutz für eine parlamentarische Minderheit[2] geeignet, als Korrektiv zur begrifflichen Unschärfe der Voraussetzungen des Verteidigungsfalls zu wirken.[3]

III. Verkündung des Feststellungsbeschlusses

Der Feststellungsbeschluß über den Eintritt des Verteidigungsfalls wird vom Bundespräsidenten verkündet (Art. 115 a Abs. 3).[4] Die Verkündung hat normalerweise im Bundesgesetzblatt[5] zu erfolgen (Art. 115 a Abs. 3 Satz 1).[6] Außerdem ist eine Verkündung "in anderer Weise" vorgesehen ("Notverkündung") (Art. 115 a Abs. 3 Satz 2). Dadurch wird für den

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 85 und 86; EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 151; LOHSE, Der Entwurf 1967 einer Notstandsverfassung und seine Vorläufer, in ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 386; JAHN, Notstandsverfassung - ein innenpolitisches Machtinstrument?, S. 109, in: Hofmann-Maus (Hrsg.), Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik; SCHÄFER, Friedrich, Probleme einer Notstandsverfassung, S. 246; ders., Notstandsgesetze, S. 58, 60 u. 61; SCHUNCK, Das Notstandsrecht, Erl. zu Art. 115 a, S. 57; SEIFERT, Gefahr im Verzuge, S. 48 u. 76; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 16 u. 25 (zu Art. 115 a Abs. 1 u. 2); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 15 (zu Art. 115 a). Das Erfordernis qualifizierter Mehrheit ist zum ersten Mal enthalten in Art. 115 a Abs. 1 u. 2 BENDA E, dazu Begründung, S. 19; kritisch SCHÄFER, Hans, Die lückenhafte Notstandsverfassung, AöR. Bd. 93 (1968), S. 44 u. 45; sowie RIDDER, in 1. öff. Informationssitzung, S. 84 (Befragung), der sogar eine Zweidrittelmehrheit ablehnt; s. auch SCHMITT-LERMANN, Die verfassungsrechtliche Regelung des Staatsnotstands, DöV 1960, S. 321 - 326 (325).

2) LOHSE, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 386; GEHRING, Parlament - Regierung - Opposition, S. 267.

3) Zweifelnd ZWEIGERT, 2. öff. Informationssitzung, S. 93, 94.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 47, 70; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 63; SCHMIDT-BLEIBTREU, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 6.

5) Art. 59 a kannte eine solche Vorschrift nicht, KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 59 a Anm. III 4 d, S. 1162.

6) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 47, 48; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 63; s. dort auch zum Sinn der Verweisung auf Art. 82.

Fall, daß z.B. der Druck oder die Auslieferung des Bundesgesetzblatts nicht mehr möglich ist, eine Verkündung etwa durch den Rundfunk und die Presse, durch Flugblätter und Anschläge zulässig. In einem solchen Fall ist die Verkündung später im Bundesgesetzblatt nachzuholen.

IV. Eintritt des Verteidigungsfalls ohne Feststellungsbeschluß

Die Notstandsverfassung hat auch die Situation des "chaotischen Durcheinanders"[1] bedacht. Außer daß der Verteidigungsfall in einem förmlichen Verfahren festgestellt wird, ist sein fiktiver Eintritt vorgesehen (Art. 115 a Abs. 4).

1. Artikel 115 a Abs. 4 nur anwendbar bei tatsächlich erfolgtem militärischen Angriff

Ohne förmlichen Feststellungsbeschluß tritt der Verteidigungsfall nur ein, wenn das "Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen" wird. Das Bundesgebiet muß also bereits tatsächlich von militärischen Verbänden eines anderen Staates angegriffen worden sein; praktisch ist das der Überraschungsangriff.[2] Dagegen tritt der Verteidigungsfall aufgrund von Art. 115 a Abs. 4 nicht ein bei einem unmittelbar **d r o h e n d e n** Angriff. Art. 115 a Abs. 4 bezieht sich also nur auf die erste Variante des Verteidigungsfalls in Absatz 1, nicht auf die zweite.[3]

2. Materielle Voraussetzung des fiktiven Feststellungsbeschlusses

Die zuständigen Bundesorgane müssen darüber hinaus außerstande sein, sofort einen Beschluß über den Eintritt des Vertei-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 80.

2) MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 68.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 73; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 a Erl. B 4, S. 678.

digungsfalls zu treffen. Das bedeutet, auch der Gemeinsame Ausschuß fällt infolge des überraschenden Angriffs aus.[1] Aus dem Attribut "sofort"[2] lassen sich Schlüsse auf die Art des Angriffs ziehen. Er muß so intensiv sein, daß auch bei einer Beurteilung der Fakten durch die handlungsfähigen zuständigen Bundesorgane der Eintritt des Verteidigungsfalls offensichtlich wäre.[3]

3. Wirkung des automatischen Eintritts des Verteidigungsfalls

Sind die beiden kumulativen Voraussetzungen erfüllt, so ist auch ohne formellen Beschluß von Bundestag oder Gemeinsamem Ausschuß der Verteidigungsfall eingetreten. Einer nachträglichen Beschlußfassung durch die wieder handlungsfähigen Beschlußorgane bedarf es nicht.[4] Der Verteidigungsfall gilt

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 74, 75; MENZEL, Bonner Kommentar, Art. 115 a Rn. 68; HAMANN, Grundgesetz, Erl. B 4, S. 677; a.A. EVERS, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR Bd. 91 (1966), S. 17.

2) Vgl. Art. 115 a Abs. 3 Satz 1 FDP E - BT Drs. V/2130 -, der wegen des Adverbs "offensichtlich" einen engeren Anwendungsbereich hat, während Art. 115 a Abs. 4 GG durch das Attribut "sofort" bestrebt ist, bei einem tatsächlich eingetretenen Verteidigungsfall die Sperre für die Anwendung der Notstandsbestimmungen zu beseitigen.

3) BENDA, Notstandsverfassung, S. 89; SCHÄFER, Friedrich, Probleme einer Notstandsverfassung, S. 246; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 25 (zu Art. 115 a Abs. 4); vgl. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 79; EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 17.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 78, im Widerspruch dazu ebd., Art. 115 e Rn. 15 a.E. Eine nachträgliche Beschlußfassung durch ein Legislativorgan verlangten demgegenüber Art. 115 a Abs. 3 Satz 2 FDP E - BT Drs. V/2130 - (Text); sowie die ÄNDERUNGSANTRÄGE zur BT Drs. V/1879 der (SPD BT) Abgeordneten GSCHEIDLE, KAFFKA, LENDERS, MATTHÖFER vom 9.1.1968 (unveröffentlicht - für die freundliche Überlassung danke ich Herrn MdB Hans Matthöfer: "Art. 115 a Abs. 4: "Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane offensichtlich außerstande, die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 (sc. des Verteidigungsfalls) zu treffen, so gilt

(Fortsetzung s.nächste S.)

in dem Zeitpunkt als eingetreten, "in dem der Angriff begonnen hat". Für seine Rechtswirksamkeit ist eine Verkündung nicht erforderlich. Lediglich aus Gründen der Rechtssicherheit gibt der Bundespräsident nachträglich den Zeitpunkt des Angriffs und damit den Eintritt des Verteidigungsfalls bekannt (Art. 115 a Abs. 4 Satz 2).

---

diese Feststellung als getroffen und zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Zustand der äußeren Gefahr tritt nach Ablauf des dritten Tages außer Kraft, wenn nicht in dieser Zeit eine Feststellung nach Absatz 1 oder 2 getroffen worden ist (sc. durch BT mit Zustimmung des BR bzw. durch GA)". Vgl. SEIFERT, Verfassungskompromisse und Verschleierungsnormen in der Notstandsverfassung, KJ 1968, S. 11 - 21 (12).

Z w e i t e s K a p i t e l

Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 115 d

A. Entstehungsgeschichte des Artikels 115 d. Sinn und Aufgabe des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens

I. Entstehungsgeschichte

Die Regelung eines abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens im Verteidigungsfall ist erst am Ende der Beratungen über eine verfassungsrechtliche Notstandsregelung aufgetaucht, nämlich als Artikel 115 d im 2. Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages (Lenz-Entwurf, BT Drs. V/2873). Die Problematik läßt sich allerdings bis zum 2. Regierungsentwurf (Höcherl-Entwurf, BT Drs. IV/891) zurückverfolgen.[1)]

Zu einer ersten groben Skizzierung der Aufgabe des Artikels 115 d ist es förderlich, sich die tatsächliche Situation zu vergegenwärtigen, die den Hintergrund der Vorschrift bildet. Will man im Verteidigungsfall die Legislativbefugnisse grundsätzlich in der Hand der ordentlichen Gesetzgebungsorgane belassen und schließt man die Möglichkeit des Erlasses von gesetzesvertretenden Notverordnungen der Bundesregierung aus[2)],

---

1) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d, S. 3, bezieht auch den ersten Regierungsentwurf (BT Drs. III/1800, Schröder E) mit ein, der, seiner Grundeinstellung des Ausnahmezustands als Stunde der Exekutive entsprechend, in Art. 115 a Abs. 4 Nr. 1 eine Ermächtigung an die Bundesregierung zu gesetzesvertretenden Verordnungen enthielt. Ob man die Problematik des Artikels 115 d bis auf den Schröder E zurückführen kann, erscheint zweifelhaft, geht es doch um die Frage, wie ein parlamentarisches Organ im Verteidigungsfall rasch Rechtsnormen schaffen kann.

2) wie sie Art. 115 a Abs. 4 Schröder E - BT Drs. III/1800 - vorsah.

so kann sich das normale Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76 ff. als zu umständlich und zeitraubend erweisen für eine rasche gesetzgeberische Reaktion auf neu eintretende oder nicht geregelte Notstandsgegebenheiten. Das Verlangen nach einer Gesetzgebung durch die ordentlichen Gesetzgebungsorgane auch im Verteidigungsfall kann sich nicht der Tatsache verschließen, "daß das normale Gesetzgebungsverfahren seiner Natur nach einer ernsten Situation nicht gerecht wird, der wir uns im Falle eines ... militärischen Angriffs ... gegenübersehen würden".[1] Es kommt also darauf an, einen an der Situation des Verteidigungsfalls orientierten Verfahrensmodus zu finden, der eine genügend schnelle Normsetzung durch die ordentlichen Gesetzgebungsorgane sicherstellt.[2] Für Gesetzesvorlagen, die die Bundesregierung als dringlich erklärt, ermöglicht die Verfahrensvorschrift des Artikels 115 d eine solche rasche Verabschiedung.

1. Entwurf der FDP-Bundestagsfraktion und andere Anregungen

In bewußter Abkehr von der Konzeption des Schröder-Entwurfs (BT Drs. III/1800), nach dem die Exekutive Herr des Ausnahmezustands sein sollte, betonte der Höcherl-Entwurf (BT Drs. IV/891) die Rechte der ersten Gewalt. Er versuchte, den Übergang der Legislativbefugnisse auf die Exekutive bei Ausfall des Parlaments dadurch zu vermeiden, daß er als Ersatzorgan für den Bundestag einen besonderen Ausschuß vorsah, der aus Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat gebildet werden sollte (Art. 115 a Abs. 2 Höcherl E). Der Bundestag sollte aber auch, falls es ihm aus Gründen der Beschleunigung nötig er-

---

1) So BIMin. HÖCHERL bei der Einbringung des 2. Reg.E - BT Drs. IV/891 - im BT, StenBer. der 56. Sitzung des BT, IV. WP, S. 2486 (B).

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d, S. 3; SCHUNCK, Notstandsrecht, S. 65; BENDA, Notstandsverfassung, S.107; BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 22 (zu Art. 115 e Abs. 1); vgl. FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 7.

schien, diesen Ausschuß zur Gesetzgebung ermächtigen können.[1] Diese Ermächtigung, aufgrund derer der Ausschuß statt des noch handlungsfähigen Bundestages tätig werden sollte, blieb auch in den folgenden Entwürfen das Mittel zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 115 e Abs. 1 Satz 1 Benda E - BT zu Drs. IV/3491 -; Art. 115 e Abs. 1 Lücke E - BT Drs. V/1879 -). Im Benda-Entwurf wurde der Gedanke eines besonderen Verfassungsorgans "Gemeinsamer Ausschuß" weiterentwickelt. Nunmehr meinte man, mit der Delegation der Gesetzgebungsbefugnisse auf dieses Organ das Problem einer beschleunigten Normgebung für besondere Ausnahmelagen gelöst zu haben.[2] Der nachfolgende Lücke-Entwurf (BT Drs. V/1879) stand noch zu sehr im Bann des neugeschaffenen Verfassungsorgans, als daß in ihm das Verhältnis des Gemeinsamen Ausschusses zum Gesamtparlament hinreichend durchdacht worden wäre.[3]

Erst nachdem die Bedeutung des Parlaments als des obersten Leitungs- und Führungsorgans der Verfassung auch im Verteidigungsfall betont worden war[4], erhoben sich Bedenken gegen

---

1) HÖCHERL E - BT Drs. IV/891 - Begründung, S. 12 (zu Art. 115 c Abs. 1). Kritik an dieser Regelung übt SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 78, 79 (unter zu a); er ist der Ansicht, durch eine Ergänzung der GeschO BT könne eine vereinfachte Verfahrensordnung geschaffen werden; ebs. LOHSE, Der Entwurf 1967, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 387 gegen Art. 115 e Abs. 1 Lücke E.

2) BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 10 (zu Art. 53 a Abs. 2) und S. 22 (zu Art. 115 e Abs. 1).

3) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 27 (zu Art. 115 e Abs. 1); s. dazu die Äußerung des Parl. Staatssekretärs BENDA, 1. öff. Informationssitzung, S. 6 und 7 (Referat): Bei der Frage der Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses "geht es um das Kernproblem der wirksamsten Form parlamentarischer Kontrolle".

4) Kritik an Art. 115 e Abs. 1 Lücke E üben der Abg. DORN (FDP) und der Abg. HIRSCH (SPD) bei der ersten Lesung im Bundestag, StenBer. der 117. Sitzung des BT vom 29.6.1967 V. WP., S. 5868 (C) (D), S. 5882 (A - C).

die Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses. Der Bundestag könne sich nicht "selbst aus der ihm vom Volk übertragenen Verantwortung entlassen".[1] Der Entwurf, den die FDP-Bundestagsfraktion daraufhin vorlegte (FDP E - BT Drs. V/2130),[2] geht von der Ersatzfunktion des Gemeinsamen Ausschusses aus. Indem er die Funktionsunfähigkeit des Parlaments zur Voraussetzung bestimmt, setzt er eine Schranke zwischen die Tätigkeit des Bundestages und des Gemeinsamen Ausschusses. Damit brach der Entwurf mit den bisherigen Überlegungen zur Ermöglichung einer raschen Normsetzung. Statt einer Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen auf den Gemeinsamen Ausschuß, schlug er die Ermächtigung zu einer Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens vor. Nach Art. 115 d Abs. 1 Nr. 4 und 5 FDP-Entwurf sollten durch Bundesgesetz für die Dauer des Verteidigungsfalls eine Änderung der Fristen im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere derjenigen, die den Bundesrat betreffen, möglich (Nr. 4) sowie gemeinsame Sitzungen von Bundestag und Bundesrat zulässig sein (Nr. 5). Damit wurde der Gedanke eines vereinfachten Verfahrensmodus' für die Bundesgesetzgebung in die parlamentarische Debatte eingebracht, der schon in den Ausführungen des Abgeordneten Hirsch (SPD) während der 1. Lesung des Lücke-Entwurfs angeklungen war.[3]

Auch die Änderungsanträge der Abgeordneten Gscheidle, Kaffka, Lenders, Matthöfer, Porzner u.a. vom Januar 1968[4] enthalten

---

1) So FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 6; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 23, bezeichnet als Motiv dieses Gedankens "eine panische Angst vor der Selbstentmachtung des Parlaments durch Ermächtigungsgesetze zugunsten anderer Staatsorgane".

2) Art. 115 b Abs. 6 Satz 1 FDP E - BT Drs. V/2130 -; LOHSE, Streik und Staatsnotstand, S. 143.

3) 117. Sitzung des BT vom 29.6.1967, V. WP StenBer., S. 5882 (B).

4) Vgl. die Pressemitteilungen über die Klausurtagung der SPD BT-Fraktion am 15./16.1.1968, DIE WELT Nr. 13 vom 16.1.1968, S. 1 u. 4 und Nr. 14 vom 17.1.1968, S. 4; sowie FAZ Nr. 13 vom 16.1.1968, S. 1.

in ihrem Art. 115 d Abs. 2 einen Vorschlag für eine vereinfachte Gesetzgebung.[1)]

---

1) Änderungsanträge zur Bundestagsdrucksache V/1879 (unveröffentlicht - für die Überlassung danke ich Herrn MdB Hans Matthöfer): "Zu Artikel 115 d (§ 1 Nr. 9 Reg.Entw.): (2) Für das Gesetzgebungsverfahren gilt im Verteidigungsfall abweichend von den Artikeln 76 Abs. 2, 77 Abs. 2 bis 4, 82 Abs. 1 folgendes:
1. Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als eilbedürftig bezeichnet, werden beim Bundestag und beim Bundesrat gleichzeitig eingebracht. Der Bundesrat gibt seine Stellungnahme, falls er es für erforderlich hält, bis zur Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens vor dem Bundestag ab.

2. Das Verfahren vor dem Ausschuß nach Artikel 77 Abs. 2 entfällt.

3. Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist, kann der Bundesrat binnen 3 Tagen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses Einspruch einlegen; der Bundestag entscheidet binnen 48 Stunden über den Einspruch. Ein Beschluß des Bundestages, der dem Begehren des Einspruchs nicht oder nicht ganz Rechnung trägt, bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln.

4. Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, gilt die Zustimmung als erteilt, wenn nicht binnen 3 Tagen nach Eingang des Gesetzesbeschlusses die Zustimmung verweigert wird. Wird die Zustimmung verweigert, so kann der Bundestag über die gleiche Vorlage erneut einen Gesetzesbeschluß fassen, für den wiederum Satz 1 gilt.

5. ... "

In der ersten Fassung der Änderungsanträge, die die Abgeordneten Gscheidle, Kaffka, Lenders, Matthöfer zur Sitzung der SPD BT-Fraktionssitzung am 27.6.1967 vorlegten, war ein dem Art. 115 d Abs. 2 entsprechender Vorschlag noch nicht enthalten. Siehe ÄNDERUNGSANTRÄGE aus der SPD-Fraktion zur Regierungsvorlage einer Notstandsgesetzgebung, Vorgänge 1967, S. 315 - 319.

2. Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages 1968 und seine Beratung im Rechtsausschuß

Der Vorschlag der FDP-Fraktion wurde von den Sachverständigen in den Informationssitzungen des Rechtsausschusses und des Innenausschusses überwiegend positiv beurteilt.[1] Daraufhin griff der Rechtsausschuß des Bundestages den Gedanken auf und gestaltete ihn zu Art. 115 d Lenz-Entwurf (BT Drs. V/2873). Als solcher wurde er unverändert zu Art. 115 d GG.

3. Vergleich der Entwürfe

Dem FDP-Entwurf kommt das Verdienst zu, die Folgerungen aus der Erkenntnis gezogen zu haben, daß nicht eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses, sondern vielmehr eine Vereinfachung des Verfahrens das geeignete Mittel zur Beschleunigung der Gesetzgebung ist. Er macht daher als erster den Vorschlag, die Gesetzgebungsbefugnisse solange in der Hand des Bundestags zu belassen, wie dieser funktionsfähig ist. Die Problematik einer beschleunigten Gesetzgebung im Verteidigungsfall wird nicht organisationsrechtlich, sondern verfahrensrechtlich gelöst.

Ein Vergleich mit dem Lenz-Entwurf macht die Unterschiede beider Vorschläge und die Grenzen des FDP-Entwurfs deutlich. Dieser beschränkt sich im wesentlichen darauf, die Fristen des normalen Verfahrens zu ändern (Art. 115 d Abs. 1 Nr. 4 FDP E)[2], wenn er auch in der Zulassung gemeinsamer Sitzungen von Bundestag und Bundesrat den Ansatzpunkt für die wei-

---

1) BERNHARDT, 1. öff. Informationssitzung, S. 29 (Befragung); ELLWEIN, ebd., S. 33 (Referat) und S. 39 (Befragung); Abg. HIRSCH (SPD) ebd., S. 39; kritisch W. WEBER, 2. öff. Informationssitzung, S. 64, 66 (Befragung).

2) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 7.

tere Entwicklung enthält (Art. 115 d Abs. 4 Nr. 5 FDP E).[1] Demgegenüber begnügt sich der Artikel 115 d Lenz-Entwurf nicht mit einer Beschleunigung durch Fristenverkürzung, sondern regelt ein eigenes Verfahren, das freilich nur für dringliche Vorlagen der Bundesregierung offensteht. Neben die Beschleunigung tritt die Abkürzung des Gesetzgebungswegs.[2] Der Vorschlag der FDP-Fraktion b e s c h l e u n i g t also lediglich das normale Gesetzgebungsverfahren, während Art. 115 d Lenz-Entwurf den Weg der Gesetzgebung a b k ü r z t , und damit ein zusätzliches Gesetzgebungsverfahren schafft.[3]

Gleichzeitig mit der Einführung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens strich der Lenz-Entwurf die Ermächtigungsmöglichkeit des Gemeinsamen Ausschusses, da das Problem einer beschleunigten Rechtsetzung im Verteidigungsfall "auch ohne eine Ermächtigungsklausel lösbar" sei.[4] Diese Beschlüsse des Rechtsausschusses des Bundestages wurden durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 in die Verfassung aufgenommen. Die Zeiträume, in denen das Parlament und das Notparlament"Gemeinsamer Ausschuß" tätig werden, sind damit klar gegeneinander abge-

---

1) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 10 (zu Art. 115 d Abs. 1).

2) S. Anlage 1 zum Kurzprotokoll der 75. Sitzung des RA BT vom 13.3.1968, in der der Parl. Staatssekretär BENDA zwei Fassungen des Artikels 115 d als Formulierungshilfen des BMI vorlegt. Der RA bevorzugt die Alternative B.; ebd., S. 4.

3) Abweichend HERZOG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 32 a.E., nach dem Art. 115 d GG "in wesentlichen Bestandteilen auf Anregungen der FDP-Opposition zurückzuführen ist".

4) So Lenz E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17; Kurzprotokoll der 79. Sitzung des RA vom 4.4.1968, S. 8, 9. Vgl. LOHSE-CONTAG, Das siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des GG. Beil. z. BAnz. 1968, Nr. 228 vom 6.12.1968.

grenzt. Die Delegation einzelner Befugnisse des Bundestages auf den Gemeinsamen Ausschuß ist unmöglich. Beide Organe können nicht nebeneinander tätig werden.[1)]

Die Rückschau auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 115 d macht deutlich, daß man nicht allein Art. 115 d Lenz-Entwurf betrachten darf, sondern den Blick auf das Problem einer Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens im Verteidigungsfall richten muß. Damit erweitert sich der Horizont um Art. 115 c Abs. 1 Höcherl-Entwurf bzw. Art. 115 e Abs. 1 Benda-Lücke-Entwurf.[2)]

II. Sinn und Aufgabe des Artikels 115 d

Bei der Ermittlung des Sinns von Art. 115 d begnügen sich einige Autoren mit einem Hinweis auf die Entstehungsgeschichte und die Absicht des Gesetzgebers.[3)] Für die Sinnermittlung ist jedoch zu unterscheiden zwischen der Ablösefunktion, die das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren gegenüber der Ermächtigungsmöglichkeit hat und dem Sinn und Zweck, der dem Art. 115 d im System der Rechtsetzungsmöglichkeiten des Bundes im Verteidigungsfall zu geben ist. Aus der Ersetzung der Ermächtigungsklausel durch das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren lassen sich weniger auf den Sinn des Artikels 115 d Schlüsse ziehen als vielmehr auf das Verhältnis von Art. 115 d und Art. 115 e. Der Gemeinsame Ausschuß ist nunmehr ein streng subsidiäres Verfassungs-

---

1) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1; DELBRÜCK, ebd., Art. 115 e Rn. 2; HAMANN in HAMANN-LENZ, Grundgesetz, Art. 115 e Erl. B 2, S. 683; vgl. LOHSE, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 387; zurückhaltend gegenüber dieser Regelung HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 22 und 23.

2) S. RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d, S. 3; DELBRÜCK, ebd., Art. 115 e, S. 3 - 7.

3) So HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 5; BENDA, Notstandsverfassung, S. 108; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1.

organ, das nicht gleichzeitig mit dem Bundestag als Legislativorgan tätig sein kann. Solange der Bundestag handlungsfähig ist, muß er seine Funktion ausüben.[1)]

1. Sinn des Artikels 115 d nach der Begründung des Lenz-Entwurfs

Die Einführung eines vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens begründet der Rechtsausschuß des Bundestags damit, daß er "die Handlungsfähigkeit des Bundestages im Verteidigungsfall erhöhen und die Zuweisung von beratenden und beschließenden Befugnissen an den Gemeinsamen Ausschuß solange entbehrlich machen (möchte), wie der Bundestag noch in beschlußfähiger Stärke versammelt ist".[2)] Diese einzige Aussage, die die Begründung des Lenz-Entwurfs über die Aufgabe des Artikels 115 d enthält, macht das Bemühen des Rechtsausschusses sichtbar, "den Gedanken der Gewaltenteilung und den Gedanken der Mitwirkung des Gesamtparlaments auch im Verteidigungsfall stärker zur Grundlage seiner Überlegungen" zu machen.[3)] Bezieht man dieses Bemühen des Gesetzgebers in die Überlegungen mit ein, so ergibt sich, daß die angeführte Begründung nicht, wie ihr Wortlaut zunächst vermuten läßt, z w e i Gründe für das abgekürzte Verfahren enthält, vielmehr wird dann deutlich, daß nur e i n Grund angegeben ist. Durch Art. 115 d soll die Handlungsfähigkeit des Bundestags erhöht werden, um die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses auf den Fall beschränken zu können, daß der Bundestag funktionsunfähig ist. Die Stärkung der Stellung des Bun-

---

1) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 6; LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 3; Kurzprotokolle der 66. Sitzung des RA BT vom 25.1.1968, S. 18 (Abg. Dr.Reischl - SPD) und der 73. Sitzung vom 7.3.1968, S. 15 (Abg. Hirsch - SPD).

2) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16 (zu Art. 115 d). (Hervorhebung nur hier).

3) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 3.

destags, die im Bereich der Gesetzgebung Art. 115 d erreicht, und die Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses, wie sie nunmehr in Art. 115 e niedergelegt ist, gehören zusammen. Ein Nebeneinander von funktionsfähigem Bundestag und ermächtigtem Gemeinsamen Ausschuß bei der Gesetzgebung gibt es nicht. Dieser Bruch mit den drei voraufgegangenen Notstandsentwürfen[1] sollte die angeführte Stelle im Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses deutlich hervorheben.[2] Für den Sinn des Artikels 115 d läßt sich aus ihr nur entnehmen, daß die Stellung des Bundestags gegenüber dem Gemeinsamen Ausschuß gestärkt wird. Keine Antwort gibt sie dagegen auf die Frage, warum nur Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die darüber hinaus als dringlich bezeichnet sein müssen (Art. 115 d Abs. 2 Satz 1), im abgekürzten Verfahren verabschiedet werden können.

2. Artikel 115 d als Zwischenstufe zwischen den Artikeln 76 ff. und Artikel 115 e ?

Zur Aufgabe des Artikels 115 d führt Herzog aus: "Zweck des Art. 115 d ist es, eine Z w i s c h e n s t u f e zwischen dem normalen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. und der Gesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuß nach Art. 115 e zu schaffen, um diese nicht schon dann notwendig zu machen, wenn Bundestag und Bundesrat zwar zusammentreten können und auch beschlußfähig sind, wenn die Einhaltung des Verfahrens nach Art. 76 ff. aber so wenig o p p o r t u n wäre, daß man letzten Endes aus praktischen Gründen doch zum Notgesetzgebungsverfahren nach Art. 115 e greifen müßte."[3]

---

1) Art. 115 c Abs. 1 Satz 1 Höcherl E - BT Drs. IV/891 -; Art. 115 e Abs. 1 Satz 1 Benda E - BT zu Drs. IV/3494 -; Art. 115 e Abs. 1 Lücke E - BT Drs. V/1879 -.

2) S. auch Kurzprotokoll der 79. Sitzung des RA vom 4.4. 1968, S. 9 zu Art. 115 e (Abg. Dr. Reischl - SPD).

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 5 (Hervorhebungen im Original).

Bedenken gegen diese Ausführungen ergeben sich einmal wegen der formellen Charakterisierung des Artikels 115 d als Zwischenstufe zwischen dem Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76 ff. und dem nach Art. 115 e. Weiterhin ist die Aussage über den Zweck des Artikels 115 d zu überprüfen.

Die Aufgabe, eine Anwendung des Artikels 115 e aufzuhalten, könnte Art. 115 d nur dann erfüllen, wenn er ein lediglich abgekürztes, sonst aber dem normalen Modus völlig gleichwertiges Verfahren regelte. Diese Ebenbürtigkeit besteht jedoch nicht. Im abgekürzten Verfahren können nur dringliche Vorlagen der Bundesregierung behandelt werden (Art. 115 d Abs. 2 Satz 1). Das bedeutet eine doppelte Einschränkung. Einmal ist für das Verfahren nach Art. 115 d nur die Bundesregierung zur Gesetzesinitiative berechtigt, und außerdem muß die Gesetzesvorlage mit einer Dringlichkeitserklärung versehen sein. Art. 115 d eröffnet also den ordentlichen Gesetzgebungsorganen eine zusätzliche Gesetzgebungsmöglichkeit, die neben das Verfahren nach den Artikeln 76 ff. tritt.[1] Vorlagen der anderen Initiativberechtigten und nicht dringliche Vorlagen der Bundesregierung müssen auch im Verteidigungsfall den normalen Gesetzgebungsweg gehen. Herzog läßt bei seiner Charakterisierung einen der Unterschiede zwischen Art. 115 d GG und Art. 115 d Abs. 1 Nr. 4 und 5 FDP E unberücksichtigt. Der Vorschlag der FDP-Fraktion kannte nicht die beiden erwähnten Beschränkungen[2]. Er war eine dem Gesetzgebungsmodus des VII. Abschnitts gleichwertige, lediglich beschleunigte Verfahrensregelung. Bei ihm könnte man von einer Zwischenstufe sprechen, nicht jedoch bei Art. 115 d GG.

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16.

2) Beide tauchen in dieser Form zum ersten Mal in der Formulierungshilfe des BMI auf. Anlage 1 des Kurzprotokolls der 75. Sitzung des RA BT vom 13.3.1968: Art. 115 d Zf. 1 Satz 1 der Alternative A bzw. Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 der Alternative B.

Wendet man sich dem materiellen Gehalt der Aussage zu, der Zweck des Artikels 115 d sei es, ein möglichst spätes Einsetzen der Gesetzgebungstätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zu erreichen und die Anwendung des Artikels 115 e aus Opportunitätsgründen trotz Funktionsfähigkeit des Bundestags zu verhindern, so wird sich zeigen, daß Herzog die Motivation des Gesetzgebers für die ratio des Artikels 115 d ausgibt. Nach Benda besteht der Zweck des Artikels 115 d ebenfalls darin, daß die Gesetzgebungstätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses möglichst lange hinausgeschoben wird.[1] Er kommt zu seiner Aussage, weil er sowohl Art. 115 d als auch Art. 115 e unter dem selben Gesichtspunkt behandelt. Im Verteidigungsfall müsse das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht werden. Es komme daher in erster Linie darauf an, das normale Gesetzgebungsverfahren zu straffen. Der Gemeinsame Ausschuß solle seine Tätigkeit als Notgesetzgeber nach Art. 115 e erst dann aufnehmen, wenn der Bundestag funktionsunfähig sei und das vereinfachte Verfahren nach Art. 115 d nicht mehr durchgeführt werden könne.[2] Damit stellt Benda deutlicher freilich als Herzog eine zeitliche Reihenfolge und darüber hinaus eine inhaltliche Verbindung zwischen Art. 115 d und Art. 115 e her. Die Unmöglichkeit, im abgekürzten Verfahren zu legiferieren, wird zur Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Artikels 115 e.

Beide Autoren übersehen die Änderung im System der Rechtsetzungsmöglichkeiten des Bundes im Verteidigungsfall, die der Lenz-Entwurf durch die Einfügung des Artikels 115 d bei gleichzeitiger Streichung der Ermächtigungsvorschrift des Artikels 115 e Abs. 1 Lücke E gebracht hat. Der Bundestag hat es nicht mehr in der Hand, den Tätigkeitsbeginn seines

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 107, 108.

2) BENDA, Notstandsverfassung, S. 108; ähnlich offenbar HESSE in STAATSLEXIKON Bd. 11, Stichwort: Staatsnotstand und Staatsnotrecht, Sp. 320.

Ersatzorgans zu bestimmen. Der Begriff "Zuweisung" im Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses[1] meint nicht eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses, gemeint ist vielmehr der Übergang der beratenden und beschließenden Befugnisse des Bundestags (und des Bundesrats) auf das Notparlament, wie er nach Art. 115 e erfolgt. Solange der Bundestag sich versammeln kann oder in beschlußfähiger Stärke versammelt ist, muß er seine Befugnisse wahrnehmen. Für Opportunitätserwägungen, die zu einem Nebeneinander von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß bei teilweisem Abdanken des Bundestages führen, ist wegen der Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses kein Raum.

Art. 115 d geht von der Funktionsfähigkeit des Bundestages aus und eröffnet einen zusätzlichen, abgekürzten Gesetzgebungsweg für Gesetzesvorlagen, die die Bundesregierung als dringlich bezeichnet hat. Dagegen soll Art. 115 e Anwendung finden, wenn der Gemeinsame Ausschuß durch einen Beschluß festgestellt hat, daß der Bundestag funktionsunfähig ist. Bei Art. 115 e geht es nicht um eine Abkürzung des Gesetzgebungsweges zur Beschleunigung der Gesetzgebung. Mit ihm wird vielmehr in der Frage, ob bei Funktionsunfähigkeit des Bundestages dessen Befugnisse von einem Ersatzlegislativorgan ausgeübt werden oder auf die Exekutive übergehen sollen, die Entscheidung für das Ersatzparlament Gemeinsamer Ausschuß getroffen. Die Anwendbarkeit von Art. 115 d oder Art. 115 e richtet sich demzufolge danach, ob der Bundestag funktionsfähig ist oder nicht. Ist er es, so besteht die Wahl zwischen dem Verfahren nach den Artikeln 76 ff. und dem nach Art. 115 d, wobei der abgekürzte Modus nur bestimmten Gesetzesvorlagen offensteht. Ist der Bundestag nicht arbeitsfähig, geht die Gesetzgebungsbefugnis nach einem Beschluß des Gemeinsamen Ausschusses auf diesen über. Die Aufgabe, eine Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses möglichst lange

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16.

hinauszuschieben, kann Art. 115 d nicht erfüllen.

Das Verhältnis von Art. 115 d und Art. 115 e ist demnach nicht durch Abhängigkeit gekennzeichnet.

Allerdings läßt sich über Art. 115 e Abs. 1, Fall 1 eine Verbindung zu Art. 115 d herstellen. Mit dem Adjektiv "rechtzeitig", das für den Zusammentritt des Bundestages verwendet wird, kommt ein kognitives Element in die Entscheidung des Gemeinsamen Ausschusses. Er hat ein Ermessen darüber, ob er sofort selbst tätig werden will oder ob die Situation noch ein Abwarten auf den Zusammentritt des Parlamentsplenums zuläßt.[1] Maßgeblich kommt es jedoch nicht auf die Möglichkeit eines Zusammentritts, sondern auf die rasche Funktionstätigkeit des Bundestages an. Bei der Entscheidung über seine Selbstinvestitur hat der Gemeinsame Ausschuß insbesondere zu berücksichtigen, daß eine bestimmte Gesetzesvorlage durch den Bundestag im Verfahren nach Art. 115 d beschleunigt verabschiedet werden könnte. Nach alledem kann man Schmidt-Bleibtreu[2] zustimmen, der die Aufgabe des Artikels 115 d darin sieht, daß er die Tätigkeitsaufnahme des Gemeinsamen Ausschusses solange entbehrlich machen soll, "als nicht das Tätigwerden des normalen Gesetzgebers g ä n z l i c h verhindert ist".[3]

3. Versuch einer Sinnermittlung

Die handelnden Organe der Staatsgewalt können im Verteidigungsfall einer Krisenlage gegenüberstehen, die nicht vorhersehbar war oder an die nicht gedacht worden ist. Freilich

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 7; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 4; vgl. für den Benda E - BT zu Drs. IV/3494 -: EVERS, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR Bd. 91 (1966), S. 1 - 41 (S. 20).

2) in SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 1.

3) Sperrung nicht im Original. Siehe auch HEINSEN, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 14 r.Sp.

soll der Gesetzgeber die für den Verteidigungsfall erforderlichen Rechtsnormen im ordentlichen Verfahren verabschieden und im Frieden ausreichende gesetzliche Vorsorge schaffen. Gleichwohl kann er es auch bei gewissenhafter Erfüllung dieser Aufgabe nicht vermeiden, daß - wie bei jeder Gesetzgebung - Lücken auftreten, da nicht alle Gefahrensituationen vorausgesehen werden können. Tritt eine solche nicht vorausbedachte Situation ein, kann es erforderlich werden, zu ihrer Bekämpfung rasch zusätzliche gesetzliche Grundlagen zu schaffen.[1)]

Will man einen Übergang der Legislativbefugnisse auf die Exekutive verhindern und auch im Verteidigungsfall den Primat der Rechtsetzung den Gesetzgebungsorganen belassen, so scheiden als rechtliche Lösung gesetzesvertretende Verordnungen aus. Diese Lösung, die der Schröder-Entwurf für die Zeit des Ausnahmezustands vorsah[2)], verbietet zudem Art. 80 Abs. 1.[3)] Wollen die ordentlichen Gesetzgebungsorgane in der angedeuteten Notstandssituation dem Verlangen der Exekutive nach Schaffung gesetzlicher Grundlagen nachkommen, so bleibt ihnen nur der "lange Weg" des Verfahrens nach den Artikeln 76 ff.

Auch auf diesem Gesetzgebungsweg ist freilich eine Beschleunigung möglich. Die Anzahl der Lesungen einer Gesetzesvorlage ist im Grundgesetz nicht festgelegt. Das Parlament kann sie autonom in seiner Geschäftsordnung bestimmen.[4)] Auch bei

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 107; FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 7.

2) Art. 115 a Abs. 4 Nr. 1 Schröder E - BT Drs. III/1800 -.

3) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d, S. 3.

4) KLEIN, Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 a, S. 1751; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 77 Rn. 2; Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 6.3.1952 - BvE 1/51 - BVerfG E Bd. 1, S. 144 - 162 (151, 152).

der bestehenden Regelung von drei Lesungen (§ 77 Abs. 1 GeschO BT) kann der Bundestag die Zeit für die Beratung einer Gesetzesvorlage verkürzen. Die erste Lesung, in der in der Regel in großen Zügen durch einen Vertreter der Gesetzesinitianten die Motive und der Inhalt der Vorlage dargelegt werden, ist verzichtbar. Die Vorlage wird dann gleich nach ihrer Einbringung im Parlament an einen Ausschuß überwiesen.[1] Weiterhin ist denkbar, daß in der zweiten Lesung keine Änderungsanträge gestellt werden, sich diese Beratung also in der Einzelabstimmung über die Bestimmungen der Vorlage erschöpft. Werden auch in der Schlußberatung keine Änderungsanträge gestellt, so kann innerhalb kurzer Zeit ein Gesetzesbeschluß des Bundestags vorliegen. Zum raschen Durchlaufen des Gesetzgebungsverfahrens ist jedoch schließlich noch erforderlich, daß keiner der dazu Berechtigten seine Befugnis aus Art. 77 Abs. 2 - Anrufung des Vermittlungsausschusses - in Anspruch nimmt; gerade das Vermittlungsverfahren benötigt nämlich naturgemäß einige Zeit. Als Beispiel für die rasche Verabschiedung eines Gesetzes möge das "Energiesicherungsgesetz"[2] vom 9.11.1973 dienen.[3]

Eine verbindliche Verkürzung des Gesetzgebungswegs ist auch nicht von der Möglichkeit gemeinsamer Sitzungen des Bundestags und des Bundesrats zu erwarten. Gemeinsame Sitzungen der beiden gesetzgebenden Körperschaften sind zwar zulässig[4],

---

1) KLEIN, Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 a, S. 1751; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 77 Rn. 2.

2) Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung bei Gefährdung oder Störung der Einfuhren von Mineralöl oder Erdgas (Energiesicherungsgesetz) vom 9.11.1973, BGBl. I, S.1585.

3) Zur parlamentarischen Beratung des"Energiesicherungsgesetzes":Sten.Ber. der 63. Sitzg. des BT, 7. WP., am 7.11. 1973, S. 3699 (A)(B) und St.Ber. der 65. Sitzg. des BT, 7. WP., am 9.11.1973, S. 3833 (C), S. 3852 (A).Sten.Ber. der 398. Sitzg. des BR am 9.11.1973, S. 354 (B)(C); s.auch FAZ Nr. 260 vom 7.11.1973, S. 1.

4) BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 6, 11 u. 12 (Befragung) folgert die Zulässigkeit aus Art. 43 Abs. 2; ebs. RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 4; auch HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 4.

dabei dürfte im Regelfall jedoch nur erreicht werden, daß die gegenseitigen Auffassungen rascher bekannt werden und die Argumente schneller ausgetauscht werden. Bei einer derartigen gemeinsamen Sitzung handelt es sich ja nicht um eine Beratung, an deren Ende eine Entscheidung getroffen wird. Das Zusammenkommen dient vielmehr lediglich dem Austausch der Meinungen.

Dieser kurze Überblick zeigt, daß das normale Gesetzgebungsverfahren zwar fähig ist, rasch auf das Verlangen der Exekutivorgane nach gesetzlichen Regelungen zu reagieren. Es stellt aber nicht sicher, daß der zusätzliche "Normbedarf der Exekutive" zur Bekämpfung neu eingetretener oder unvorhersehbarer Gefahren im Notstandsfall ausreichend befriedigt wird.[1] Eine Beschleunigung des normalen Verfahrens ist nämlich nur dann möglich, wenn von Anfang an alle Beteiligten zu raschem Handeln bereit sind. Die möglichen Abkürzungen beruhen auf einer Kompromißbereitschaft, die vor allem beim Bundesrat und bei der Opposition im Bundestag vorauszusetzen ist.[2] Diese Überlegung gilt allerdings nicht für den Fall des Art. 76 Abs. 2 Satz 3. Danach kann die Bundesregierung eine Gesetzesvorlage, die sie "bei der Zuleitung an den Bundesrat ausnahmsweise als besonders eilbedürftig" bezeichnet hat, bereits nach drei Wochen auch ohne Stellungnahme des Bundesrates dem Bundestag zuleiten. Für die Bundesregierung enthält diese Regelung innerhalb des normalen Gesetzgebungsverfahrens die einzige Möglichkeit, bindend für die gesetzgebenden Körperschaften eine Beschleunigung zu erreichen.

Der Sinn des Art. 115 d besteht darin, das Gesetzgebungsverfahren durch eine Verkürzung des Gesetzgebungswegs zu straf-

---

1) Vgl. EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 9; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 4; s. auch FAZ Nr.260 vom 7.11.1973, S. 1, zum Energiesicherungsgesetz vom 9.11. 1973, BGBl. I, S. 1585.

fen, ohne daß dabei die für eine parlamentarische Rechtsetzung wesentlichen Elemente aufgegeben werden. Das Verfahren der Normgebung durch die Legislative wird in seinen verfahrensrechtlichen Einzelheiten den Anforderungen des Verteidigungsfalls angepaßt. Das angesichts einer solchen Lage nicht mehr durchführbare fein ausbalancierte System der wechselseitigen Hemmungen zwischen den einzelnen Organen wird aufgehoben, um zu erreichen, daß trotz des Zeitdrucks, der von dem Notstandssachverhalt ausgeht, die ordentlichen Gesetzgebungsorgane den zusätzlich entstandenen Normbedarf der Exekutive rasch befriedigen können.

Diese Auslegung erklärt, warum es überhaupt nötig ist, den Gang der Gesetzgebung zu beschleunigen. Der abgekürzte Verfahrensmodus des Artikels 115 d ist dasjenige Gesetzgebungsverfahren, in dem Versäumnisse der ordentlichen Gesetzgebungsorgane während der Friedenszeit beseitigt und Unvorhersehbarkeiten, die die bestehenden Regelungen nicht erfassen, geregelt werden.[1)]

Die Aufgabe der Lückenausfüllung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens im Gesetzgebungssystem des Verteidigungsfalls kennzeichnet nach der Begründung der FDP-Fraktion zu Art. 115 d Abs. 1 Nr. 4 und 5 ihres Entwurfs bereits ebenfalls diesen unmittelbaren Vorläufer des Artikels 115 d GG. Nach der Ansicht der FDP-Fraktion ist ihr Vorschlag unbedenklich, "weil nach der Konzeption der FDP Gesetze, deren Anwendung

---

1) So verstanden, trifft HERZOGs Ausführung, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 4 a.E. zu, die Bedeutung des Art. 115 d Abs. 2 liege darin, daß er eine PFLICHT für die Gesetzgebungsorgane enthalte, in diesem Verfahren zu legiferieren, wenn es die Bundesregierung verlange. "Art. 115 d II gibt weniger dem Bundestag und dem Bundesrat, sondern der B u n d e s r e g i e r u n g von Art. 76 ff. abweichende Befugnisse". HERZOG, ebd.

für den Verteidigungsfall Bedeutung gewinnen kann, bereits in n o r m a l e n Zeiten im normalem Gesetzgebungsverfahren ... verabschiedet worden sind"[1].

Folgt man der gegebenen Auslegung, so gewinnt auch die doppelte Beschränkung des Anwendungsbereichs, die Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 für den beschleunigten Verfahrensmodus ausspricht, ihre Bedeutung und wird zur Stütze der vorgeschlagenen Sinndeutung. Die Bestimmung des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 1, nach der im Verfahren des Artikels 115 d Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die von ihr als dringlich bezeichnet worden sind, verabschiedet werden können, findet sich in dieser Form zuerst in einer Formulierungshilfe, die der Parlamentarische Staatssekretär Benda dem Rechtsausschuß des Bundestages als Alternativen A und B zu Art. 115 d vorlegte[2]. Der Rechtsausschuß des Bundestags übernahm die Formulierungshilfe in diesem Punkt, ohne daß aus dem Kurzprotokoll der Sitzung eine Debatte über den Sinn der Einschränkungen ersichtlich wird[3]. Die erste Einschränkung, nach der im Verfahren nach Art. 115 d lediglich die Bundesregierung initiativberechtigt ist, bewirkt, daß dieses Verfahren lediglich von einem der drei bei der Gesetzgebung Initiativberechtigten (Art. 76 Abs. 1) in Gang gesetzt werden kann.[4] Bei der

---

1) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung A. Allgemeiner Teil, S. 7 (unter IV.). Sperrung nicht im Original.

2) Anlage 1 des Kurzprotokolls der 75. Sitzung des RA BT vom 13.3.1968: Art. 115 d Ziff. 1 Satz 1 der Alternative A bzw. Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 der Alternative B.

3) Die Mitglieder des Rechtsausschusses des Bundestages sprechen sich im übrigen für die Alternative B aus. Kurzprotokoll der 75. Sitzung des RA BT vom 13.3.1968, S. 3. Sie liegt den weiteren Beratungen zugrunde. Auch BENDA vertritt sie von der 76. Sitzung des BA BT vom 15.3.1968 an.

4) An dieser Stelle sollen die Fragen, ob die Bundesregierung bei der Erklärung der Dringlichkeit einer Gesetzesvorlage ein freies Ermessen hat und ob die Gesetzesorgane an diese Erklärung gebunden sind, zunächst unbeantwortet bleiben.

Dringlichkeitserklärung, mit der die Bundesregierung ihre Gesetzesvorlage versehen muß, um den Modus des Artikels 115 d auszulösen, zeigt sich, daß der Bundestag aus eigenem Entschluß seine Handlungsfähigkeit nicht erhöhen kann[1]. Der Bundestag muß auch im Verteidigungsfall grundsätzlich den Gesetzgebungsweg der Art. 76 ff. einhalten. Der Anstoß für eine Abkürzung des Gesetzgebungswegs geht von der Bundesregierung aus.

Der Grund für die Beschränkung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens auf dringlich erklärte Gesetzesvorlagen der Bundesregierung besteht darin, daß die Legislativorgane auf die Normenbedürfnisse der Exekutivorgane reagieren sollen. Für die beiden anderen Gesetzesinitiativberechtigten, den Bundestag und den Bundesrat, besteht nicht der Zwang zum Handeln wie für die Bundesregierung. Das Verfahren nach Art. 115 d ist daher dasjenige Verfahren, durch das die Gesetzgebungsorgane auf Verlangen der Exekutive im Verteidigungsfall die Lücken im Gebäude der Notstandsgesetzgebung rasch schließen können.

---

1) Vgl. LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16 (zu Art. 115 d).

B. Darstellung des Verfahrens nach Artikel 115 d

Nach der Sinnermittlung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens soll nunmehr Art. 115 d im einzelnen ausgelegt werden. Dabei ist zunächst Abs. 1 zu erörtern und anschließend der Gesetzgebungsgang darzustellen.

1. Aufgabe des Artikels 115 d Abs. 1

Art. 115 d Abs. 1 enthält eine Aufzählung derjenigen Bestimmungen des normalen Gesetzgebungsverfahrens, von denen im Verfahren nach Art. 115 d abgewichen wird. Der Katalog erfaßt alle Stadien der Gesetzgebung nach den Artikeln 76 ff., von der Einbringung der Gesetzesvorlage über die Beratungs- und Einspruchsphase bis zur Verkündung. Die Abweichungen sind nicht in jedem Stadium gleich schwer, sie erfüllen jedoch alle den Zweck, den Gesetzgebungsweg zu verkürzen. Am bedeutsamsten für die Verkürzung ist die Streichung des Vermittlungsverfahrens nach Art. 77 Abs. 2.

Art. 115 d Abs. 1 hat eine eigenständige Bedeutung. Durch die Aufzählung der Abweichungen vom normalen Verfahren eröffnet er die Möglichkeit, verfassungsrechtlich einen eigenständigen zusätzlichen Modus für die Bundesgesetzgebung im Verteidigungsfall zu schaffen.[1] Der Absatz 1 enthält nicht selbst die Regelung dieses besonderen Verfahrens, er ordnet es aber an und macht den Weg frei zu seiner Regelung in der Verfassungsurkunde. Nach dem Grundgesetz stehen dem Bund somit im Verteidigungsfall vier unterschiedliche Gesetzgebungsverfahren offen:[2]

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 3; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 4; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 d, Erl. S. 681.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 1; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 2. Im Kurzprotokoll der 74. Sitzung des RA BT vom 7.3.1968, S. 15, werden unter der allerdings unzutreffenden Bezeichnung "Arten von Gesetzen" nur drei verschiedene Verfahrensweisen aufgezählt; es fehlt Art. 81.

1.) das normale Verfahren nach den Art. 76 ff.,
2.) das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes nach Art. 81,
3.) das abgekürzte Verfahren des Art. 115 d,
4.) das Gesetzgebungsverfahren durch den Gemeinsamen Ausschuß nach Art. 115 e.

Trotz der Auffassung des Rechtsausschusses des Bundestags, der meinte, mit der Formulierung des Art. 115 d Abs. 1 klargestellt zu haben, "daß die Verfahren nach den Absätzen 2 und 3 im Verteidigungsfall z u s ä t z l i c h eröffnet sind"[1], lassen sich aus dem Wortlaut der Bestimmung Zweifel herleiten, daß die Art. 76 ff. und der Art. 115 d nebeneinander bestehen. Das Verbum "gilt" läßt nämlich zusammen mit dem Adverb "abweichend" die Auslegung zu, im Verteidigungsfall trete für die Gesetzgebung der ordentlichen Organe an die Stelle der Verfahrensregelung der Art. 76 ff. verbindlich die des Art. 115 d. Herzog[2] hält dann auch den Art. 115 d Abs. 1 für mißverständlich formuliert und behebt die Schwierigkeit mit einem Hinweis auf Sinn und Zweck des Art. 115 d sowie durch einen Vorgriff auf Art. 115 d Abs. 2 Satz 1. Die Heranziehung insbesondere des Relativsatzes von Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 ("die sie als dringlich bezeichnet") ist geeignet, die Frage nach der Verbindlichkeit der abgekürzten Verfahrensweise zu beantworten. Durch die Dringlichkeitsklausel, wie auch die Beschränkung auf Gesetzesvorlagen der Bundesregierung wird der Anwendungsbereich des Art. 115 d eingegrenzt. Nur ein Teil möglicher Gesetzesinitiativen und nur solche Gesetzesvorlagen, die von der Bundesregierung als dringlich bezeichnet werden, können überhaupt im Verfahren nach Art. 115 d behandelt werden. Das be-

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16 (zu Art. 115 d Abs. 1). Hervorhebung nicht im Original.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 3.

deutet jedoch, daß daneben das normale Verfahren der Art. 76 ff. auch im Verteidigungsfall weiter Anwendung findet. Art. 115 d regelt also lediglich eine zusätzliche Möglichkeit zur Verabschiedung von Gesetzen.[1] Diese durch eine Auslegung gewonnene Erkenntnis ergibt sich zwar "mit aller wünschenswerten Deutlichkeit"[2] aus der Entstehungsgeschichte, doch hat der in der bereits zitierten Stelle und auch sonst im Schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses des Bundestags zum Ausdruck kommende Wille des Gesetzgebers[3] nicht den entsprechenden Niederschlag in der Formulierung des Art. 115 d Abs. 1 gefunden. Die Fakultativität des abgekürzten Verfahrensmodus hätte die Abfassung des Absatzes 1 als Kann-Bestimmung erfordert.[4] Die Anwendung des abgekürzten Verfahrens steht allerdings nicht im Ermessen der gesetzgebenden Körperschaften. Wenn die Bundesregierung verlangt, nach Art. 115 d zu legiferieren, sind Bundestag und Bundesrat an diese Entscheidung gebunden.

2. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 115 d Abs. 2)

Ein erster kurzer Überblick über das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren läßt sich am besten gewinnen in einer Gegen-

---

1) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn.2 u.6.

2) So HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 3 a.E.

3) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16 (zu 115 d): "Möglichkeit eines vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens.., das neben das normale Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 76 ff. und neben die Notgesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses tritt."

4) Etwa: "Bei der Gesetzgebung des Bundes kann im Verteidigungsfall abweichend von ... nach der Regelung der Absätze 2 und 3 verfahren werden." Zutreffend HESSE, Staatslexikon, Bd. 11, Stichwort: Staatsnotstand und Staatsnotrecht. Sp. 320.

überstellung zum normalen Verfahren. Dabei ist allerdings außer Art. 115 d Abs. 2 und 3 auch die Geschäftsordnung für das Verfahren nach Art. 115 d heranzuziehen, die gemäß Art. 115 d Abs. 2 Satz 4 erlassen worden ist[1]. Berücksichtigt man in diesem Vergleich alle Stationen, die angelaufen werden können, aber für das Zustandekommen eines Gesetzes nicht notwendig durchlaufen werden müssen, ergibt sich folgendes Bild:

Das Verfahren nach Art. 115 d gliedert sich, abgesehen von dem Eingangsschritt und dem Ausgangsschritt der Gesetzesinitiative[2] und der Verkündung, in nur zwei Hauptabschnitte statt wie das normale Verfahren in drei, nämlich die Beratungs- und Beschlußphase (Art. 115 d Abs. 2 Satz 2) sowie die Einspruchsphase (Art. 115 d Abs. 2 Satz 3). Das im normalen Verfahren zwischen diese beiden Abschnitte eingeschobene Vermittlungsverfahren (Art. 77 Abs. 2) entfällt. Die Anzahl der Schritte auf dem Gesetzgebungsweg ist dementsprechend beim abgekürzten Verfahrensmodus geringer. Rechnet man die Einbringung und die Verkündung als Schritte mit, so kommt man bei Art. 115 d auf fünf Teilabschnitte, nämlich Einbringung (Abs. 2 Satz 1), gemeinsame Beratung (Abs. 2 Satz 2, § 3 GeschO zu Art. 115 d), Beschlußfassung des Bundestags (§ 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d), Einspruchsphase (Abs. 2 Satz 3, § 5 Abs. 4 und 5 GeschO zu Art. 115 d) und Verkündung (Abs. 3) gegenüber acht Abschnitten bei Art. 76 ff. Hier ergeben sich folgende Schritte: Einbringung in der

---

1) Geschäftsordnung für das Verfahren nach Art. 115 d des Grundgesetzes, vom 23. Juli 1969 - BGBl. I S. 1100 -. Der BT hat die GeschO in der 246. Sitzg. am 2.7.1969 einstimmig beschlossen - Sten.Ber. des BT V. WP, S. 13736 -; der BR hat ihr in seiner 342. Sitzg. am 10.7.1969 einstimmig zugestimmt - Sten.Ber. BR, S. 199 (C) -.

2) Dabei muß beachtet werden, daß nach Art. 115 d nur Vorlagen behandelt werden können, die auf die Initiative der BReg. zurückgehen. Im Verfahren nach den Art. 76 ff. müßte es zu einem sog. ersten Durchgang beim BR kommen (Art. 76 Abs. 2).

Form der Zuleitung der Initiative an den Bundesrat (Art. 76 Abs. 2 Satz 1), erster Durchgang beim Bundesrat (Art. 76 Abs. 2 Satz 2), Beratung des Bundestags (Art. 77 Abs. 1 Satz 1), Beschlußfassung des Bundestags (Art. 77 Abs. 1 Satz 1), zweiter Durchgang beim Bundesrat (Art. 77 Abs. 1 Satz 2), Beschlußfassung des Bundestags nach einem Vermittlungsverfahren (Art. 77 Abs. 3 Satz 5), Einspruchsphase (Art. 77 Abs. 3 und 4) und Verkündung (Art. 82).

Aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, daß die Verkürzung des Gesetzgebungswegs erreicht wird, weil Art. 115 d die gemeinsame Beratung einer Vorlage durch den Bundestag und den Bundesrat anordnet. Dadurch wird es möglich, beide Durchgänge beim Bundesrat, die das Verfahren nach Art. 76 ff. vorsieht, entfallen zu lassen.

a) Einbringung der Gesetzesvorlage (Satz 1)

aa) Die von der Bundesregierung als dringlich bezeichnete Vorlage wird in abgekürzten Gesetzgebungsverfahren nicht wie nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 zunächst dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet; die Zuleitung an den Bundesrat erfolgt vielmehr nach Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 gleichzeitig mit der Einbringung beim Bundestag. Damit entfällt der sog. erste Durchgang beim Bundesrat (Art. 76 Abs. 2 Satz 2). Bundestag und Bundesrat beraten anschließend gemeinsam (Art. 115 d Abs. 2 Satz 2, § 3 GeschO zu Art. 115 d), ohne daß der Bundesrat eine Stellungnahme zur Initiative der Bundesregierung abgegeben hätte.

Zutreffend hält Herzog[1] eine informelle Kontaktaufnahme zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat durch Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 nicht für ausgeschlossen. Diese Kontaktgespräche vor der Einbringung der Vorlage ermöglichen es, die Meinungen kennenzulernen. Sie können einer Beschleunigung der

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 2.

eigentlichen Beratungen von Bundestag und Bundesrat dienlich sein. Der Gefahr, daß der Bundesrat sie als einen ersten Durchgang auffaßt, kann die Bundesregierung begegnen. Sie kann nämlich, wenn sie eine Verschleppungsabsicht feststellt, ihre Vorlage auf den kurzen Verfahrensweg bringen, auch ohne eine Übereinstimmung mit dem Bundesrat hergestellt zu haben. Die Gesetzgebungsorgane müssen dann unverzüglich gemeinsam beraten.

Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren steht nicht sämtlichen bei der Bundesgesetzgebung gem. Art. 76 Abs. 1 Initiativberechtigten offen. Initiativberechtigt ist bei Art. 115 d nur die Bundesregierung. Gesetzesanträge des Bundestags oder des Bundesrats müssen das normale Verfahren durchlaufen[1]. Diese personelle Beschränkung wird sinnvoll, wenn man sich ins Gedächtnis ruft, daß Art. 115 d die Aufgabe hat, einen zusätzlich entstandenen Normbedarf der Exekutive im Verteidigungsfall durch die ordentlichen Gesetzgebungsorgane zu befriedigen. Wegen dieser Aufgabe verbietet es sich auch, daß die Bundesregierung Vorlagen des Bundestags oder des Bundesrats übernimmt, um sie auf den abgekürzten Verfahrensweg zu bringen.

Eine solche Übernahme hält Herzog[2] allerdings für zulässig und zieht zur Begründung die Staatspraxis heran[3], nach der es in normalen Zeiten vorkommt, daß sich die Mehrheitsfraktion des Bundestags den Gesetzentwurf der Bundesregierung zu eigen macht und im Parlament einbringt. Dabei übergeht er jedoch eine Sinndeutung der personellen Einschränkung, der er ohnehin nur relative Bedeutung beimißt.[4] Art. 115 d ist das-

---

1) S.o. S. 42.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 8.

3) Diese Staatspraxis ist ihrerseits nicht frei von Bedenken; immerhin wird Art. 76 Abs. 1 umgangen. KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 76 Anm. IV 6 d, S. 1729, 1730; SCHÄFER, Hans, Der Bundesrat, S. 70.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 7.

jenige Verfahren, durch das die Gesetzgebungsorgane dem Verlangen der Exekutivorgane nach zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung akuter neuer Notstandsgefahren entsprechen können. Dieser Reaktion der Legislative widerspräche das Recht der Bundesregierung, Vorlagen Dritter zu übernehmen.

Für eine solche Übernahme läßt sich zwar anführen, daß es im Verteidigungsfall auf ein Zusammenarbeiten aller Gewaltenträger zur Bekämpfung von Notstandssituationen ankommt und es deshalb der Bundesregierung möglich sein sollte, Gesetzesvorlagen zu übernehmen, damit sie rascher verabschiedet werden können. Dagegen spricht aber, daß in einem solchen Fall zwei inhaltlich gleiche Gesetzesanträge vorliegen können, die in verschiedenen Verfahren zu behandeln sind. Diesem Einwand meint Herzog[1)] mit der Vermutung begegnen zu können, daß es "in der Praxis wohl nicht" dazu kommen wird, gleichlautende Gesetzesvorlagen in unterschiedlichen Verfahren beraten zu müssen. Wie das zu vermeiden ist, verschweigt Herzog. Die einzige Möglichkeit wäre, daß der Bundestag bzw. der Bundesrat ihre Gesetzesinitiative nicht weiter verfolgten, sobald die Bundesregierung sie übernommen hat, um sie, mit der Dringlichkeitsklausel versehen, auf den abgekürzten Verfahrensweg zu bringen. Ob man ein solches "Einschlafen" des normalen Verfahrens annehmen darf, unterliegt starken Bedenken. Das Initiativrecht des Artikels 76 Abs. 1 steht für den Bundestag so vielen Abgeordneten zu, wie zur Bildung einer Fraktion nötig ist (§ 97 Abs. 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 GeschO BT), während es für den Bundesrat bei der Mehrheit seiner Stimmen liegt (Art. 52 Abs. 3 Satz 1). Das bedeutet, nur eine kleine Zahl von Bundestagsabgeordneten, nämlich fünf Prozent, braucht mit dem Überwechseln der Initiative in das abgekürzte Verfahren nicht einverstanden zu sein, sondern die Vorlage des Parlaments im Bundestag aufrechtzu-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 8.

erhalten, damit zwei getrennte Verfahren auf inhaltlich gleiche Gesetzesvorlagen angewandt werden müssen. Vom Bundesrat, der durch die Abkürzungen des Artikels 115 d stärker betroffen ist, wird man zudem nicht ohne weiteres annehmen können, daß er einen Gesetzesentwurf fallenläßt, wenn er ihn für das normale Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat. Eine doppelte Beanspruchung der Gesetzgebungsorgane durch dasselbe Gesetzesvorhaben erscheint jedoch wenig sinnvoll, gerade auch im Verteidigungsfall. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß Art. 115 d mit seinen Abweichungen vom normalen Verfahren die Tätigkeit der Gesetzgebungsorgane, besonders die des Bundesrats, beeinflußt. Läßt man eine Übernahme von Vorlagen Dritter durch die Bundesregierung zu und nimmt man an, daß Bundestag und Bundesrat an die Dringlichkeitserklärung gebunden sind[1], so kann im Verteidigungsfall ein Exekutivorgan den Handlungsspielraum der Legislativorgane selbst dann bestimmen, wenn diese im normalen Verfahren legiferieren wollen und dazu initiativ geworden sind.

Im Gegensatz zur Bestimmung des Artikels 115 e Abs. 2 Satz 1, Var. 1, durch die Änderungen des Grundgesetzes ausgeschlossen sind, regelt Art. 115 d nicht ausdrücklich, ob im abgekürzten Verfahren auch Gesetzgebungsanträge für Verfassungsänderungen möglich sind. Die Materialien zu Art. 115 d enthalten über die Möglichkeit von Verfassungsänderungen keine Äußerung, so daß die Auffassung von Herzog[2], die Entstehungsgeschichte zeige, daß dieses Problem nicht gesehen worden sei, insoweit zutrifft. Seine Ansicht erscheint jedoch

---

1) Ablehnend HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 10 und ebd., Anm. 3 auf S. 5, der annimmt, an eine mißbräuchlich ausgesprochene Dringlichkeitserklärung seien Bundestag und Bundesrat nicht gebunden. Darin kann man ein Abwehrrecht gegen das Recht auf Übernahme von Vorlagen Dritter durch die Bundesregierung sehen. Siehe auch gleich anschließend S. 54 - 56.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 34.

nach dem Erlaß des § 5 Abs. 4 GeschO zu Art. 115 d in einem anderen Licht. Hält man Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 dem § 5 Abs. 4 GeschO zu Art. 115 d gegenüber, so fällt folgendes auf: Bei Zustimmungsgesetzen, zu denen auch die verfassungsändernden Gesetze zu rechnen sind (Art. 79 Abs. 2), trifft die Geschäftsordnungsbestimmung bezüglich der erforderlichen Abstimmungsmehrheit im Bundesrat eine Unterscheidung. In inhaltlicher Übereinstimmung mit Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 verlangt § 5 Abs. 4, Halbs. 1 GeschO zu Art. 115 d für Zustimmungsgesetze die Mehrheit der Stimmen des Bundesrats. Mit dieser Mehrheit ist die einfache Mehrheit gemeint. Ein höheres Mehrheitserfordernis setzt hingegen die Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 4, Halbs. 2 GeschO zu Art. 115 d für den Fall fest, daß für die Zustimmung des Bundesrats "nach dem Grundgesetz eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erforderlich ist". Legt man den Wortlaut des § 5 Abs. 4 GeschO zu Art. 115 d zugrunde, wären also auch Grundgesetzänderungen im Verfahren nach Art. 115 d möglich.[1)]

Herzog[2)] verneint diese Möglichkeit und beschränkt Art. 115 d auf die einfache Gesetzgebung. Seiner Argumentation kann zwar insoweit nicht gefolgt werden, als sie auf der abgelehnten Deutung des Zwecks von Art. 115 d aufbaut, ihr Ergebnis ist jedoch zutreffend. Dem Sinn des abgekürzten Verfahrens widerspricht es, wenn Verfassungsänderungen im abgekürzten Verfahren erfolgen können. Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren soll aufgrund eines Verlangens der Exekutive eine rasche Reaktion der ordentlichen Gesetzgebungsorgane entsprechend den Gegebenheiten des Augenblicks ermöglichen. Verfassungsändernde Gesetze hingegen bedürfen einer sorgfältigeren Überlegung

---

1) So ohne Klärung der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen offensichtlich HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 d, Erl. S. 681; auch LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 5.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 34.

und Beratung. Sie können daher nicht in einem Verfahren beschlossen werden, dem eine "lückenausfüllende Funktion" zukommt, sondern müssen auch im Verteidigungsfall das normale Verfahren der Art. 76 ff. durchlaufen[1]. Hinzu kommt die Überlegung, daß die Notstandsverfassung aus sich heraus eine Zurückhaltung gegenüber Änderungen von Verfassungsentscheidungen während des Verteidigungsfalls erkennen läßt (Art. 115 e Abs. 2, Art. 115 g). Diese Einengung des sachlichen Anwendungsbereichs des Artikels 115 d auf die einfache Gesetzgebung des Bundes bedeutet freilich ein Leerlaufen von § 5 Abs. 4, Halbs. 2 GeschO zu Art. 115 d.

bb) Eine Gesetzesvorlage für das abgekürzte Verfahren muß von der Bundesregierung als "dringlich" bezeichnet werden. Neben der personellen Begrenzung wird damit der Anwendungsbereich des Artikels 115 d auch sachlich beschränkt. Die Möglichkeit, eine Gesetzesvorlage als dringlich zu bezeichnen, war dem Grundgesetz bereits in Art. 81 Abs. 1 Satz 1 bekannt. Freilich bewirkt sie beim Gesetzgebungsnotstand keine Beschleunigung des Verfahrens, sondern die Bundesregierung setzt mit ihr ein Signal, um dem Bundestag zu zeigen, daß es ihr unbedingt auf die Verabschiedung ankommt.

Nunmehr hat die Dringlichkeitsklausel mit der sachlich gleichbedeutenden Formulierung "besonders eilbedürftig" auch Eingang in Art. 76 Abs. 2 Satz 3 gefunden.[2] Dadurch hat die Bundesregierung auch für das normale Gesetzgebungsverfahren ein Instrument der Beschleunigung in der Hand.

---

1) Im Ergebnis ebenso HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 34.

2) Die unterschiedliche Wortwahl des Art. 76 Abs. 2, "eilbedürftig" statt "dringlich", soll lediglich im Verfahrensablauf Verwechslungen mit Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 vermeiden. Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses, Bericht der Abg. Frau Dr. Kuchtner - BT Drs. V/3231 (neu), S. 2 -.

Die Bezeichnung einer Vorlage als dringlich[1] ist die entscheidende Voraussetzung des Antragsverfahrens, denn sie stellt die Weiche zur abgekürzten Gesetzgebung und löst die Anwendung des Artikels 115 d aus, abgesehen von der Sperre des Artikels 115 a, die Art. 115 d Abs. 1 errichtet[2].

cc) Die Bundesregierung hat zusätzlich zu ihrer Entscheidung über die Gesetzesvorlage einen Beschluß über die Dringlichkeit dieses Antrags zu fassen.[3] Er bewirkt, daß die Vorlage nunmehr gleichzeitig beim Bundestag eingebracht und dem Bundesrat zugeleitet wird (vgl. § 1 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d).[4]

---

1) Die Klausel wurde in ihrer jetzigen Fassung "... die sie als dringlich bezeichnet ..." durch den Parl. Staatssekretär Benda in die Beratungen des RA BT zu Art. 115 d eingeführt; Kurzprotokoll der 75. Sitzung des RA BT vom 13.3. 1968, Anlage 1. Sie ist - sachlich gleichbedeutend: "Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als eilbedürftig bezeichnet ..." - in Art. 115 d Abs. 2 Nr. 1 der (unveröffentlichten) Änderungsanträge zur Bundestagsdrucksache V/1879 der Abg. Gscheidle, Kaffka, Lenders, Matthöfer, Porzner u.a. enthalten. Siehe oben S. 25, Anm. 1.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 9 und ebd., Anm. 1 auf S. 5; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 d Rn. 4; LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs.2); SCHUNCK, Notstandsrecht, Erl. zu Art. 115 d, S. 66; vgl. Kurzprotokoll der 74. Sitzung des RA BT vom 8.3.1968, S.12, Kontroverse Abg. Dr. Lenz - Bergstraße - (CDU/CSU) mit Abg. Busse - Herford - (FDP).

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 11; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1. Mißdeutbar in den Ausführungen Rauschnings ist das Wort "maßgeblich", da damit sowohl gemeint sein kann, daß die Bundesregierung "in erster Linie" neben einem anderen Organ entscheidet, als auch, daß sie "verbindlich" entscheidet. Rauschning ist jedoch offensichtlich der Ansicht, die Entscheidung über die Dringlichkeit sei der Bundesregierung allein und endgültig übertragen.

4) Eine Gleichzeitigkeit der Zuleitung an den Bundesrat und der Einbringung einer Gesetzesvorlage beim Bundestag kennt das Grundgesetz in Art. 110 Abs. 3, Halbs. 1.

Dadurch entfällt der sog. erste Durchgang beim Bundesrat (Art. 76 Abs. 2). Stattdessen kommt es zur gemeinsamen Beratung der Vorlage durch Bundestag und Bundesrat, ohne daß vor den Beratungen im Parlament die Stellungnahme des Bundesrats abgewartet werden muß.[1)]

Die Dringlichkeit einer Vorlage braucht als zusätzliche Entscheidung der Bundesregierung nicht beim Beschluß über eben diese Gesetzesvorlage erklärt zu werden. Eine vom Kabinett beschlossene Gesetzesinitiative kann auch nachträglich mit einer Dringlichkeitsklausel versehen werden. Das ist bedeutsam insbesondere für die Situation, daß zwischen der Beschlußfassung der Vorlage und ihrer Einführung in die parlamentarische Beratung der Verteidigungsfall eintritt und festgestellt wird.[2)] Jedoch ist ein solches Nachschieben der Dringlichkeitserklärung nur möglich, solange sich das Gesetzesvorhaben noch innerhalb des Kollegiums der Bundesregierung befindet. Zu einer Vorlage, die sich bereits in der Beratungsphase, also etwa im ersten Durchgang beim Bundesrat befindet, kann die Erklärung nicht nachgereicht werden, denn das würde einen Wechsel in der Verfahrensweise nötig machen.

Die Bezeichnung einer Gesetzesvorlage als dringlich steht im Ermessen der Bundesregierung als Kollegialorgan. Insoweit besteht Einigkeit. Differenzierte Ansichten werden dagegen zu der Frage vertreten, ob die Bundesregierung ihre Zuständigkeit in freiem, richterlich nicht nachprüfbarem Ermessen ausübt.[3)] Verknüpft mit diesem Problem ist die weitere Frage der Bindung der Gesetzgebungsorgane an die Dringlichkeitserklärung.

---

1) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 2; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d: unklar Rn. 11, deutlich Rn. 2.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 11.

3) Ebd., Rn. 10; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 7.

Für Herzog steht es außer Zweifel, daß die Erklärung der Dringlichkeit in Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 ebenso wie bei Art. 81 Abs. 1 Satz 1 im Ermessen der Bundesregierung steht. Jedoch nimmt er an[1], daß entsprechend den allgemeinen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen die Ermessensausübung beschränkt ist und der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht auf Ermessensmißbrauch und Ermessensfehlgebrauch unterliegt. Auch Rauschning will den Ermessensbereich einschränken und bezeichnet es daher als "einen Mißbrauch der Zuständigkeit ..., wenn die Bundesregierung einem Gesetzesvorschlag, dessen Gegenstand eindeutig eine Regelung nach Ablauf des normalen Gesetzgebungsverfahrens vertrüge, als dringlich bezeichnen würde".[2] Eine gerichtliche Nachprüfung widerspricht seiner Ansicht nach jedoch dem Sinn und dem Wortlaut des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 1. Er hält daher die Bundesregierung bei der Dringlichkeitserklärung lediglich sanktionslos für verfassungsrechtlich gebunden.[3]

Die Bemühung, das Ermessen der Bundesregierung bei der Dringlichkeitserklärung durch die Möglichkeit einer gerichtlichen Nachprüfung zu begrenzen, rührt aus der Erkenntnis her, daß die frei ausübbare und zwingend erklärte Dringlichkeitsklausel es dem Exekutivorgan Bundesregierung in die Hand gibt, für seine Gesetzesvorlagen den Handlungsspielraum

---

1) Im Gegensatz freilich zu den von ihm als Vertreter der h.L. für Art. 81 angeführten Autoren: KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 81 Anm. III 3 b, S. 1994; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 81 Rn. 8.

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1. Vgl. Abg. Busse - Herford - (FDP), der in der 74. Sitzung des RA BT vom 8.3.1968, Kurzprotokoll S. 12, verlangt, vor Anwendung eines erleichterten Gesetzgebungsverfahrens müsse stets geprüft werden, ob nicht noch das normale Verfahren durchführbar sei. Er gibt allerdings nicht an, wer die Prüfung vornehmen soll. Die jetzige Dringlichkeitsklausel liegt dem RA BT erst in der 75. Sitzung vom 13.3.1968 vor. Siehe oben S. 31 und S.39.

3) Ebenso LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 7.

der Legislativorgane Bundestag und Bundesrat zu bestimmen. Gleichwohl steht ein gerichtlicher Streit über die Dringlichkeit einer Vorlage der in Art. 115 d Abs. 2 Satz 1 getroffenen Regelung entgegen. Danach ist die Entscheidung über die Dringlichkeit der Bundesregierung übertragen. Weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung zu Art. 115 d ist festgelegt, daß die Bundesregierung ihre Dringlichkeitserklärung begründen muß. Eine Ermessensentscheidung ist aber nur dann auf Ermessensfehler hin überprüfbar, wenn dem Gericht die Überlegungen kenntlich werden, die zu der angegriffenen Entscheidung geführt haben. Wegen der nicht bestimmten Begründungspflicht fehlt es an einer derartigen Grundlage, um die Ermessensentscheidung überprüfen zu können. Die Bundesregierung wird voraussichtlich ihre Überlegungen zur Dringlichkeit des Gesetzgebungsvorhabens bei nicht offenkundigen Fällen nicht darlegen. Da sie hierzu nicht gezwungen werden kann, ist zu folgern, daß ihr bei der Bestimmung der Dringlichkeit ein freies, nicht überprüfbares Ermessen zusteht.

Übt die Bundesregierung ihr Ermessen demnach frei und ohne richterliche Nachprüfbarkeit aus, so ist damit noch nicht entschieden, ob die Gesetzgebungsorgane an diese Erklärung gebunden sind, Bundestag und Bundesrat also selbst dann nach Art. 115 d legiferieren müssen, wenn sie meinen, die Gesetzesvorlage sei mißbräuchlich "als dringlich" bezeichnet worden.

Gegen das Recht, in einem solchen Fall die Anwendung des Artikels 115 d zu verhindern, spricht zunächst einmal der Wortlaut des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 2.[1)] Mit seiner Formulierung "beraten unverzüglich (gemeinsam)" verpflichtet er Bundestag und Bundesrat, sich ohne Zögern mit dem Gesetzentwurf im abgekürzten Verfahren zu beschäftigen, wenn es die Bundes-

---

1) Für ein solches Recht: HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 10 u. Anm. 3 auf S. 5 ; SCHUNCK, Notstandsrecht, S. 66, Erl. zu Art. 115 d.

regierung durch die Dringlichkeitserklärung verlangt. Darüber hinaus widerstreitet ein Zurückweisungsrecht der Gesetzgebungsorgane aber auch dem Sinn des Art. 115 d. Das beschleunigte Verfahren soll den im Verteidigungsfall zusätzlich auftretenden Normbedarf der Exekutive rasch befriedigen können.[1] Dementsprechend muß auch die Bundesregierung allein über die Dringlichkeit einer Gesetzesvorlage, also über die Notwendigkeit ihrer beschleunigten Verabschiedung, entscheiden können. Diese Entscheidung muß für das weitere Gesetzgebungsverfahren bindend sein.[2] Eine vor der Aufnahme der gemeinsamen Beratung eingeschobene Prüfung der Dringlichkeit wäre eine zusätzliche Verfahrensstation, die weder ausdrücklich noch implizit in Art. 115 d Abs. 2 geregelt ist. Durch sie könnte, da es möglicherweise zu einer Auseinandersetzung über die Dringlichkeit kommt, der zeitliche Ablauf gehemmt werden. Käme den beiden gesetzgebenden Körperschaften ein derartiges Prüfungsrecht zu, so entschieden letztlich Bundestag und Bundesrat, ob eine Notstandsvorlage der Bundesregierung dringlich ist. Ein wirksames Prüfungsrecht schlösse nämlich die Befugnis mit ein, die Anwendung des abgekürzten Verfahrens zu verweigern. Diese Möglichkeit ist jedoch mit dem Sinn des Art. 115 d nicht vereinbar. Durch ihn soll die Bundesregierung gerade in den Stand gesetzt werden, eine unvorhergesehene Notstandssituation zu beheben und zu beseitigen. Welche Maßnahmen dazu erforderlich und notwendig sind, wird gewöhnlich am zutreffendsten die Exekutivgewalt, also die Bundes-

---

1) Beim "Eilverfahren" des Art. 76 Abs. 2 Satz 2 ist es hingegen durchaus systemgerecht, daß der Ältestenrat des Bundestags bestimmt, ob die eilbedürftige Vorlage der Bundesregierung vor dem Ablauf der Sechs-Wochen-Frist und ohne Stellungnahme des Bundesrats auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt wird (§ 24 Abs. 1 GeschO BT). SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 76 Rn. 6; Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses des Bundestages, Bericht der Abg. Frau Dr. KUCHTNER - BT Drs. V/3231 (neu), S. 2; Kurzprotokoll der 86. Sitzung des RA BT vom 27.6.1968, S. 21 (Abg. Dr. Wilhelmi - CDU/CSU -).

2) SCHMIDT-BLEIBTREU, a.a.O., Art. 115 d Rn. 4; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1.

regierung beurteilen können. Ihr ist daher auch die verbindliche Entscheidung darüber zuzugestehen, ob und wie dringlich zusätzliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden müssen.

Zusammen mit der Auffassung, die Bundesregierung könne in einem freien, richterlich nicht nachprüfbaren Ermessen eine Vorlage als dringlich bezeichnen, bewirkt die Verbindlichkeit dieser Dringlichkeitserklärung für den Bundestag und den Bundesrat, daß ein Exekutivorgan den Handlungsspielraum der Legislativorgane vermindern kann.[1] Mit der Dringlichkeitserklärung vermag die Bundesregierung die gesetzgebenden Organe zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens zu zwingen, das durch eine Verkürzung des Gesetzgebungswegs gekennzeichnet ist. Eingeschränkt sind die gesetzgebenden Körperschaften also in bezug auf das Gesetzgebungsverfahren. Dagegen bleibt ihnen uneingeschränkt die Entscheidung über die Verabschiedung der Vorlage. Halten sie die von der Bundesregierung geforderten Maßnahmen überhaupt nicht oder nicht in dem behaupteten Maße für dringlich, so können sie entweder die Vorlage ganz ablehnen oder sie nur mit entsprechenden Änderungen annehmen.

Die Deutung der Dringlichkeitserklärung des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 1 in dieser Weise ergibt, daß der Sinn der ausdrücklichen Normierung dieser Voraussetzung darin liegt, die alleinige Zuständigkeit und verbindliche, richterlich nicht begrenzbare Ermessensbefugnis der Bundesregierung festzustellen. Ihrem Wesen nach scheint die Dringlichkeitserklärung ein materielles Kriterium zu sein.[2] Wenn auch bei der

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 4 a.E.: "Art. 115 d II gibt weniger dem Bundestag und dem Bundesrat, sondern eher der Bundesregierung von Art. 76 ff. abweichende Befugnisse."

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 1.

Beratung im Bundeskabinett materielle Erwägungen maßgeblich sein dürften, kann man dennoch die Möglichkeit nicht außer acht lassen, daß das alleinige Motiv des Kabinetts die Beschleunigung der Rechtsetzung ist. Auch eine solcherart fundierte Erklärung der Dringlichkeit hat Wirkung gegenüber Bundestag und Bundesrat. Die Dringlichkeitsklausel ist daher in ihrem Kern eine formale Klausel, mit der eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung versehen sein muß, um das Verfahren nach Art. 115 d auszulösen.

b) Beratung und Beschlußfassung (Satz 2)

Die auf den Initiativvorgang der Bundesregierung folgende Beratungs- und Beschlußphase ist der erste Hauptabschnitt des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens. Er endet nach gemeinsamer Beratung der dringlichen Vorlage durch Bundestag und Bundesrat mit einem Beschluß des Bundestags, der den Inhalt des Gesetzentwurfs festlegt, und bringt durch seine Abweichungen vom normalen Verfahren die entscheidenden Verkürzungen des Gesetzgebungswegs.

aa) Nach Eingang einer als dringlich bezeichneten Gesetzesvorlage der Bundesregierung beim Bundestag und beim Bundesrat kommt es zur unverzüglichen gemeinsamen Beratung durch beide Körperschaften (Art. 115 d Abs. 2 Satz 2, § 1 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d). Der Beratungsbeginn hat ohne schuldhaftes Zögern zu erfolgen, wie sich aus dem Ausdruck "unverzüglich" ergibt.[1)] Demzufolge bestimmt § 1 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d, daß die Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats nach Eingang einer dringlichen Gesetzesvorlage die beiden Organe unverzüglich zur gemeinsamen Beratung einzuberufen haben. Der Grundsatz des Selbstversammlungsrechts

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 13 sieht darin eine nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 einklagbare verfassungsrechtliche Pflicht.

des Parlaments (Art. 39 Abs. 3 Satz 1) wird nicht berührt, obgleich Bundestag und Bundesrat zur Beratung und damit auch zum Zusammentritt verpflichtet sind, sobald die Bundesregierung es verlangt. Eine Pflicht der Präsidenten, auf Verlangen der Bundesregierung die gesetzgebenden Körperschaften einzuberufen, kennt das Verfassungsrecht für den Bundestag bereits in Art. 39 Abs. 3 Satz 3 - hier genügt sogar nur das Verlangen des Bundeskanzlers - und für den Bundesrat in Art. 52 Abs. 2 Satz 2. Aus der Verpflichtung zur unverzüglichen Beratung (Art. 115 d Abs. 2 Satz 2) sowie zur unverzüglichen Einberufung (§ 1 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d) ergibt sich für den Bundestag und den Bundesrat auch die Pflicht, die dringliche Gesetzesvorlage der Bundesregierung in die Tagesordnung der gemeinsamen Beratung aufzunehmen. Diese Vorlage ist nämlich gerade der Anlaß für die gemeinsame Sitzung.[1)]

Das bedeutsamere Kennzeichen der Beratung ist, daß sie nach Art. 115 d Abs. 2 Satz 2 "gemeinsam" zu erfolgen hat. Die Mitglieder des Bundestags und des Bundesrats tagen daher nicht nur in demselben Raum, sondern sind bei der Beratung untereinander völlig gleichgestellt.[2)] Gemeinsame Beratungen von Bundestag und Bundesrat bedeuten keine das Verfassungssystem durchbrechende Neuerung. Bereits in Art. 43 Abs. 2 ist ein jederzeitiges Zutrittsrecht und Rederecht der Bundesratsvertreter zu den Sitzungen des Bundestags vorgese-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 14; siehe für Art. 39: KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 39 Anm. V 2 d, S. 906; MAUNZ, Grundgesetz Art. 39 Rn. 24.

2) Angesichts dieser Tatsache erscheint es berechtigt anzunehmen, daß sich die Vertreter des Bundesrats im Verfahren nach Art. 115 d nicht zusätzlich auf ihre Privilegien aus Art. 43 Abs. 2 Satz 2 berufen können. HERZOG, Grundgesetz Art. 115 d Rn. 15 Anm. 2 auf S. 6; anders RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 7, der die Rechte der Bundesratsmitglieder in der gemeinsamen Beratung aus Art. 43 Abs. 2 herleitet.

hen.[1] Diese vom Grundgesetz vorgesehene Möglichkeit zur gegenseitigen Kontaktaufnahme ist durch Art. 115 d zu einer gemeinsamen Beratung weiterentwickelt worden.

Wegen der Verpflichtung zur gemeinsamen Beratung wird sich die Arbeitsweise des Bundesrats bei der Behandlung von Gesetzesvorlagen verändern.[2] Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren zielt ohne die Möglichkeit einer ersten Stellungnahme des Bundesrats, da es einen sog. ersten Durchgang wie im Normalverfahren (Art. 76 Abs. 2 Satz 2) nicht gibt, auf die unverzügliche gemeinsame Beratung hin. Wegen dieser gemeinsamen Beratung hält es auch den sog. zweiten Durchgang beim Bundesrat (Art. 77 Abs. 1) für überflüssig. Der Bundesrat hat also seine Auffassung zu der dringlich erklärten Gesetzesvorlage in der gemeinsamen Aussprache darzulegen. Dadurch muß er sich dem Beratungsstil des Bundestags anpassen, der durch den Widerstreit unterschiedlicher politischer Ansichten zwischen den Parteien und seiner Austragung nach parlamentarischen Regeln, bei der es zuweilen zu lebhaften Auseinandersetzungen kommt, gekennzeichnet ist. Die parteipolitischen Gegensätze treten dagegen im Bundesrat häufig hinter landespolitisch und mehr regional orientierte Interessen der Landesregierungen zurück. Dadurch wird die Aussprache im Bundesrat nüchterner und sachbezogener.[3]

---

1) BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 6, 11 u. 12 (Befragung); RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 4; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn.8; auch HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 4; ZILLER, Der Bundesrat, S. 77, 78, berichtet aus der Praxis, daß umgekehrt auch Bundestagsabgeordnete Zutritt und nach besonderer Erlaubnis auch Rederecht im Bundesrat haben. Vgl. § 18 Abs. 1 Halbs. 2 GeschO BR vom 1.7.1966 (BGBl. I S. 437).

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 6.

3) MAUNZ, Grundgesetz, Art. 50 Rn. 25 und Art. 51 Rn. 24; KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 50 Rn. 8; ZILLER, Bundesrat, S. 88 u. 89; zurückhaltender KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 51 Anm. III 1a, S. 1020; s. auch ELLWEIN, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 247. Zur Möglichkeit einer Oppositionspolitik im Bundesrat: KLEIN, (Fortsetzung s.nächste S.)

Durch den Bundesrat wirken die Länder u.a. bei der Gesetzgebung des Bundes mit (Art. 50). Der Willensbildungsprozeß im Bundesrat ist komplizierter als der im Bundestag und vollzieht sich auf zwei Ebenen. Die Vorstellungen der Landesregierungen zu einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung müssen in den Beratungen des Bundesrats aufeinander abgestimmt und zu einer Stellungnahme des föderativen Organs verbunden werden.[1] Kennzeichnend für diese Arbeitsweise ist die Möglichkeit der Landesregierungen, Weisungen an ihre Vertreter im Bundesrat zu erteilen. Eine Landesregierung braucht freilich keine Weisungen zu geben. Es kommt in der Praxis durchaus vor, daß die Stimmabgabe eines Landes erst in der Bundesratssitzung selbst, möglicherweise durch den Stimmführer, festgelegt wird.[2] Da die Stimmen eines Landes im Bundesrat jedoch nur einheitlich abgegeben werden können (Art. 51 Abs. 3 Satz 2), muß zunächst immer auf Landesebene die Auffassung des Landes festgelegt werden, die während der Beratung im Bundesrat und besonders bei der Abstimmung vertreten werden soll. Daher kommt es meistens ein paar Tage vor der Plenarsitzung des Bundesrats zu einer Aussprache in den Landeskabinetten. Dieser Willensbildungsprozeß auf Landesebene ist normalerweise der maßgebliche Akt für das Votum im Bundesrat. Bei ihm können in der Kabinettssitzung sämtliche Mitglieder der jeweiligen Landesregierung mitwirken.[3] Folge der Erörterung kann eine Weisungserteilung zur Stimmabgabe

---

Hans H., Parteipolitik im Bundesrat? DöV 1971, S. 325 - 330 (327 - 330); politologisch LAUFER, Der Bundesrat als Instrument der Opposition? Zs.f. Parlamentsfragen 1970, S. 318 - 341.

1) NEUNREITHER, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, S. 100.

2) KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 51 Rn. 6; KLEIN, Friedrich, Bonner Grundgesetz, Art. 51 Anm. IV 3 a, S. 1028; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 51 Rn. 15, 16; ZILLER, Bundesrat, S.41, 42.

3) RAUSCHNING, Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, S. 114.

an die Landesvertreter im Bundesrat sein. Wird den Vertretern freie Hand gelassen, müssen sie vor der Abstimmung auf Bundesebene innerhalb ihrer Vertretung das Votum festlegen.[1)]

Im normalen Verfahren steht am Ende der Bundesratsaussprache die Stellungnahme der Länder zur Gesetzesvorlage der Bundesregierung. Diese Bildung eines gemeinsamen Willens auf Bundesebene ist den Ländern im Verfahren nach Art. 115 d durch den Wegfall jeglicher eigener Beratung des Bundesrats genommen, sieht man von der Möglichkeit der Landesregierungen zur gegenseitigen Kontaktaufnahme vor der gemeinsamen Beratung einmal ab. Zu ihr dürfte angesichts der noch verkürzbaren Frist von drei Tagen zwischen Absendung der Einladungen und Beratungsbeginn (vgl. § 1 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d) auch kaum Zeit bleiben. Wahrscheinlicher ist demgegenüber, daß die Landesvertretungen unmittelbar vor der gemeinsamen Sitzung des Bundesrats mit dem Bundestag in einem informellen Gespräch untereinander ihre Haltungen darlegen. Diese Verfahrensweise führt nur zu einer Kenntnisnahme der einzelnen Meinungen. Sie bewirkt nicht, daß der Bundesrat in der gemeinsamen Sitzung dem Bundestag mit einer Stellungnahme der Länder zur Vorlage der Bundesregierung gegenübertreten kann, die in einem Willensbildungsprozeß auf Bundesebene erarbeitet worden ist. Eine Stellungnahme des Bundesrats kann auch nicht vorliegen, da er sich seine Meinung erst während der gemeinsamen Beratung bilden soll. Nur so wird nämlich die Kürzung des Gesetzgebungsverfahrens um den zweiten Durchgang beim Bundesrat und das Vermittlungsverfahren möglich. Den Unterschied in der Art, wie die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung des Bundes im normalen und im abgekürzten Verfahren mitwirken, gilt es zu erkennen. Berechtigterweise darf man davon sprechen, daß es in der ge-

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 51 Anm. III 1 a, S. 1021 und Anm. IV 3 a, S. 1026; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 51 Rn. 27; SCHÄFER, Hans, Der Bundesrat, S. 52; ZILLER, Bundesrat, S. 41.

meinsamen Beratung nach Art. 115 d Abs. 2 Satz 2 schwierig sein kann, die im normalen Verfahren andersartige Beratungsweise des Bundesrats an die des Bundestags anzupassen.[1] Der Bundesrat hat seine Entscheidung zu dem eingebrachten Gesetzesentwurf noch nicht getroffen, wenn er zusammen mit dem Bundestag berät, sondern bildet sich ebenso wie dieser sein Urteil in der wechselseitigen und gemeinsamen Erörterung. Dieser Umstand läßt es denkbar erscheinen, daß die Bundesratsmitglieder, obschon sie auch bei der gemeinsamen Beratung ein imperatives Mandat besitzen, sich in Angleichung an die Bundestagsabgeordneten als Parlamentarier fühlen und damit mehr den Senatorentyp verkörpern, der der Bundesratslösung nicht entspricht.[2] Das kann dazu führen, daß der Bundesrat nicht neben Koalition und Opposition des Bundestags ein drittes Element in der Debatte ist, durch das die Länderinteressen auf Bundesebene vertreten werden, sondern daß er nach Parteien aufgespalten wird, da die Bundesratsmitglieder sich der entsprechenden Fraktion im Bundestag zuordnen.

bb) Die Einberufung zu der gemeinsamen Beratung obliegt den Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats, die auch gleichzeitig die von ihnen gemeinsam aufgestellte Tagesordnung bekanntgeben (§ 1 Abs. 1 und 2 GeschO zu Art. 115 d). Bemerkenswert ist die Bestimmung des § 1 Abs. 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d, nach der zwischen der Absendung der Einladung zu der gemeinsamen Beratung und der Beratung selbst eine Frist von drei Tagen liegen soll.[3] Diese Frist, bei

---

1) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 6.

2) Zum Bundesrats- und Senatsprinzip: KLEIN, Bonner Grundgesetz, Vorb. III 2 a, S. 1001 zum IV. Abschnitt; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 50 Rn. 4 und Art. 51 Rn. 2; ders., Staatsrecht, S. 354; HESSE, Grundzüge, S. 243; SCHÄFER, Hans, Bundesrat, S. 24 - 26; ZILLER, Bundesrat, S. 7, 15.

3) Vgl. § 77 Abs. 2 Satz 1 GeschO BT.

deren grundsätzlicher Berechnung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d) die Bestimmung des § 124 GeschO BT herangezogen werden kann, da der Grund der Einladung die Einbringung einer Gesetzesvorlage ist, konkretisiert die Pflicht des Bundestags und des Bundesrats zur unverzüglichen gemeinsamen Beratung.[1] Zufolge § 124 Abs. 1 GeschO BT ist der Tag der Absendung der Einladungen nicht mitzuzählen. Nimmt man an, daß die Präsidenten die Einladungen am selben Tag absenden, an dem die Vorlage der Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat zugeht, und berücksichtigt man die grundsätzliche Frist von drei Tagen, so kann die Vorlage am vierten Tag nach ihrer Einbringung beraten werden.

Der Zeitraum von drei Tagen ist ein bewußt verzögerndes Moment, in dem sich das Bemühen ausdrückt, trotz aller Beschleunigung die Grundzüge des normalen Verfahrensablaufs im abgekürzten Verfahren beizubehalten. Die Frist gibt beiden gesetzgebenden Organen Zeit zur Meinungsbildung, kommt aber insbesondere dem Bundesrat zugute. Innerhalb der freilich sehr knappen Zeit hat jede Landesregierung für sich allein Gelegenheit, ihre Auffassung zu klären. Man kann § 1 Abs. 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d als einen schwachen Ersatz für den Wegfall des ersten Durchgangs beim Bundesrat ansehen. Inwieweit außerdem Kontaktaufnahmen der Landesregierungen untereinander möglich sein werden, um die jeweiligen Standpunkte kennenzulernen, läßt sich angesichts der kurzen Frist schwer beurteilen. Man wird eher dazu neigen anzunehmen, daß die Zeit nicht ausreicht, damit die Landeskabinette sich gegenseitig ihre Vorstellungen zur Kenntnis bringen. Die Frist von drei Tagen ist auf Verlangen der Bundesregierung abzukürzen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 GeschO zu Art. 115d). Diese Bestimmung soll eine Beschleunigung innerhalb des abgekürzten Verfahrens ermöglichen. Das Verlangen der

---

1) Vgl. RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 9.

Bundesregierung macht die im abgekürzten Gesetzgebungsmodus einander gegenüberstehenden und anzugleichenden Aufgaben der ersten und der zweiten Gewalt deutlich. Die Bundesregierung möchte eine möglichst rasche Verabschiedung ihrer Gesetzesvorlage und drängt daher auf die Verkürzung der Fristen des Verfahrens. Die Legislativorgane dagegen können sich nicht in die Rolle eines lediglich akklamatorischen Gesetzgebers drängen lassen. Sie müssen auf die Einhaltung eines Mindestmaßes an parlamentarischem Verfahren achten, wozu auch die Zeit für eine Vorerörterung über den Inhalt des Entwurfs gehört. Die Abkürzung der Einladungsfrist von drei Tagen ist deshalb zu Recht eine Ausnahmeregelung. Ihre Anwendung steht trotz des Wortlauts des § 1 Abs. 1 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d ("ist") in der Entscheidung der gesetzgebenden Körperschaften. Anderenfalls würde der ohnehin im Verfahren nach Art. 115 d bestehende starke Einfluß der Exekutive auf den Gang der Gesetzgebung zu einem auch im Verteidigungsfall nicht hinnehmbaren Übergewicht gegenüber der Legislative verstärkt.

Ob dem Verlangen der Bundesregierung, die Einladungsfrist abzukürzen, stattgegeben wird, entscheiden die beiden einberufenden Präsidenten, und zwar unabhängig voneinander und jeder im Fall der Ablehnung einer vorzeitigen Einberufung bindend.[1] Für den Bundestagspräsidenten folgt das aus dem Selbstversammlungsrecht des Parlaments, aus dem heraus der Bundestag den Beginn seiner Sitzungen selbst bestimmt (Art.

---

1) Die Formulierung im Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses des Bundestags ("Einberufung und Aufstellung der Tagesordnung sind dem Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates übertragen, die darüber (!) eine Einigung herbeizuführen haben"), Bericht der Abg. Frau Dr.Kuchtner - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 1 (zu § 1), über den Vorgang der Einberufung ist ungenau. Einigkeit haben die beiden Präsidenten, wie sich aus § 1 Abs. 2 GeschO zu Art. 115 d ergibt, nur über die Tagesordnung herzustellen.

39 Abs. 3 Satz 1). Auch dem Bundesrat steht das Selbstversammlungsrecht zu (Art. 52 Abs. 2 Satz 1).[1] Das Vetorecht seines Präsidenten ergibt sich auch aus der Überlegung, daß die Frist einen Ausgleich für die beschnittenen Bundesratsbefugnisse darstellt und dem Bundesrat eine sachlich fundierte Mitwirkung bei der Gesetzgebung ermöglichen soll. Innerhalb des von § 1 Abs. 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d genannten Zeitraums besteht für die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat keine durch die Bundesregierung gegebenenfalls verfassungsgerichtlich einklagbare Pflicht, eine gemeinsame Sitzung anzusetzen.[2]

Ihr Verlangen nach Fristenverkürzung sollte die Bundesregierung bei aller Dringlichkeit zurückhaltend aussprechen. Der Fristeneinschub bewahrt, wenn auch in bescheidenem Umfang, die föderative Komponente im Gesetzgebungsverfahren.[3] Selbständige Beratungen des Bundesrats, in denen die Ansichten der einzelnen Länder zu einer Organentscheidung verbunden werden, finden nicht statt. Vielmehr kommt der gemeinsamen Beratung im Verfahren nach Art. 115 d zentrale Bedeutung zu. Angesichts dieser Tatsache ist es um so wichtiger, daß die Landesregierungen den ohnehin sehr knapp bemessenen Zeitraum zwischen Einladung und Beratungsaufnahme mit dem Bundestag voll nutzen können, allein deshalb, um ihren Vertretern im Bundesrat Weisungen geben zu können.[4] Für die Bundesratsmitglieder ist es gerade im abgekürzten Verfahren bedeutsam, mit klaren Vorstellungen in die gemeinsame Beratung zu gehen. In der Beratungsphase, also vor der Beschlußfassung des Bun-

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 52 Anm. IV, S. 1044; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 52 Rn. 16.

2) Die Ausführungen von HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 13, stehen dem nicht entgegen. Herzog leitet aus Art. 115 d II S. 2 lediglich eine verfassungsgerichtlich einklagbare Pflicht zur "unverzüglichen" gemeinsamen Beratung her.

3) Vgl. RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 8; s.o. S. 63.

4) RAUSCHNING, ebd., Art. 115 d Rn. 10.

destags, sind nämlich ihre Möglichkeiten, den Inhalt des Gesetzes zu beeinflussen, am größten. Gleichwohl sollte die Bundesregierung auch an die Einspruchsrechte des Bundesrats gegen den Beschluß des Bundestags denken. Allerdings wird der Bundesrat einem Gesetzbeschluß wohl kaum allein deshalb seine Zustimmung versagen, weil seine Mitglieder nicht genügend Zeit hatten, sich ihre Meinung zur Gesetzesvorlage zu bilden.

Den Vorsitz bei der gemeinsamen Beratung führt der Präsident des Bundestags (§ 2 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d). Damit ist eine einheitliche Leitung für die Beratung sichergestellt, die ja unter Gleichberechtigung der Bundestagsmitglieder und der Bundesratsvertreter erfolgt. Bei der Beschlußfassung sieht der Verfahrensmodus nach Art. 115 d hingegen keine einheitliche Leitung unter dem Vorsitz eines Präsidenten vor. Wegen der organisatorischen Selbständigkeit von Bundestag und Bundesrat und ihrer unterschiedlichen Rechte (vgl. § 8 Abs. 3 - 5 GeschO zu Art. 115 d) führt der Präsident des Bundesrats den Vorsitz über die zweite gesetzgebende Körperschaft, wenn Abstimmungen stattfinden (§ 2 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d). Einer entsprechenden Bestimmung für den Präsidenten des Bundestags bedarf es nicht. Seine ohnehin über den Bundestag bestehenden Leitungsbefugnisse sind lediglich für die Beratung auf den Bundesrat ausgedehnt worden.

cc) Für eine dringliche Gesetzesvorlage der Bundesregierung ist nur eine Beratung während der gemeinsamen Sitzung vorgesehen (§ 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d). Diese kann für Ausschußberatungen unterbrochen werden, falls es der Bundestag oder der Bundesrat verlangen (§ 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d). Wird bei der gemeinsamen Beratung von einem der beiden Gesetzgebungsorgane eine Ausschußberatung der Vorlage beschlossen[1)], soll sie nur an jeweils einen Ausschuß

---

1) Die Formulierung des § 4 Abs. 1 Satz 1 ist insoweit verunglückt.

des Bundestags und des Bundesrats überwiesen werden, die zudem in der Regel ebenfalls gemeinsam tagen sollen (§ 4 Abs. 1 GeschO zu Art. 115 d). Wird abweichend von diesem Grundsatz die Vorlage an mehrere Ausschüsse des Bundestags und des Bundesrats überwiesen, so ist von folgendem auszugehen: Grundsätzlich tagen dann wieder die sachlich sich entsprechenden Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat gemeinsam (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d); nicht zwingend, wenn auch nicht auszuschließen ist eine gemeinsame Sitzung aller Ausschüsse. Leiter einer solchen Sitzung ist der Vorsitzende des als federführend bestimmten Bundestagsausschusses (§ 4 Abs. 2 GeschO zu Art. 115 d i.V.m. § 79 Abs. 1 Satz 2 GeschO BT). In der Anordnung, grundsätzlich gemeinsame Beratungen der Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat durchzuführen, zeigt sich, daß das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren selbst innerhalb der verbliebenen Gesetzgebungsstationen Beschleunigungen vorsieht, andererseits aber die Möglichkeit von Ausschußberatungen offenhält, um eine trotz der Dringlichkeit intensive Gesetzgebungsarbeit zu gewährleisten. Beachtenswert ist der Umstand, daß auch die Ausschüsse von Bundestag und Bundesrat grundsätzlich gemeinsam beraten sollen. Damit setzt sich in der Geschäftsordnung das Bestreben des Verfassungsgesetzgebers fort, es zu keiner selbständigen Beratung der Regierungsvorlage durch den Bundesrat kommen zu lassen.[1)]

Damit es zu Ausschußberatungen kommt, ist sowohl beim Verfahren im Bundestag mit drei Lesungen wie im abgekürzten Verfahren ein Beschluß nötig (§ 79 Abs. 1 GeschO BT; § 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d)[2)]. Im normalen Verfahren ist

---

1) Die Beratung in Ausschüssen sowie die Vereinigung der Bundestags- und Bundesratsausschüsse zu einer gemeinsamen Beratung wird von HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 19 und RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 9 für zulässig und wünschenswert gehalten.

2) Nach TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 35, Stichwort: Ausschußüberweisungen, ist es nach ständiger Übung des Par- (Fortsetzung s.nächste S.)

jedoch nur für den weiteren Gang der Gesetzgebung vor dem Bundestag ein formeller Beschluß des Plenums, der Ausschußberatungen anordnet, bedeutsam.[1] Zu Beratungen in den Ausschüssen des Bundesrats kommt es demgegenüber dadurch, daß der Bundesratspräsident die Gesetzesvorlage einem Ausschuß überweist (§ 36 Abs. 1 GeschO BR). Wenn § 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d die Möglichkeit von Ausschußberatungen von einem Beschluß abhängig macht, den außer dem Bundestag auch der Bundesrat fassen kann, so wird darin die unterschiedliche Stellung und Bedeutung dieser Beratungen in den beiden Verfahren kenntlich. Ausschußberatungen des Bundestags im normalen Verfahren finden zwischen den gewöhnlich drei Lesungen des Plenums statt. Sie werden zwischen die Beratungen eingeschoben. Im abgekürzten Verfahren unterbricht dagegen der Beschluß für Ausschußberatungen die gemeinsame Beratung von Bundestag und Bundesrat. Das verkürzte Verfahren kennt also nicht wie das normale Verfahren (§ 77 Abs. 1 GeschO BT) mehrere Beratungen. Eine Zweiteilung der einen gemeinsamen Beratung erfolgt vielmehr durch eine Unterbrechung für Ausschußberatungen nach einem besonderen Beschluß. Die Bezeichnung der Ausschußberatungen als Unterbrechung der Plenarberatung soll deutlich machen, daß eine Überweisung der Gesetzesvorlage an Ausschüsse im Verfahren nach Art. 115 d eine Ausnahme darstellt. Sie bedeutet einen mit Zeitverlust verbundenen Einschub in diesen Gesetzgebungsmodus, der auf Beschleunigung angelegt ist. In der Regel soll, der Aufgabe rascher Rechtsetzung entsprechend, die Vorlage in einer Lesung zur Beschlußfähigkeit gebracht werden. Wird jedoch eine Unterbrechung der Beratung für Ausschußberatungen beschlossen, so wird dem der Wunsch zugrunde

---

laments zulässig, eine Vorlage auch nach der zweiten und bis zur Schlußabstimmung während der dritten Lesung an einen Ausschuß zu überweisen.

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 b, S.1752; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 77 Rn. 2.

liegen, im kleineren Kreis unter den Fachleuten der Ausschüsse die Gesetzesvorlage sowie mögliche Änderungsvorschläge beraten zu können.

Nicht ausdrücklich geregelt ist in § 3 GeschO zu Art. 115 d die Frage des Antragsrechts für Ausschußberatungen. Für den Bundestag ergibt sich, unter Hinzuziehung von § 6 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d, daß es bei der Regelung des normalen Verfahrens bleibt. Nach ihr kann e i n Abgeordneter Ausschußberatungen des Bundestags verlangen.[1] Das Antragsrecht des Bundesrats für Ausschußberatungen dieses Organs kann in entsprechender Anwendung von § 26 Abs. 1 GeschO BR e i n Bundesland ausüben. Bundestag und Bundesrat haben unabhängig voneinander das Recht, Ausschußberatungen zu beantragen und über den Antrag zu beschließen (§ 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d). Wird in einem Organ die Überweisung an einen Ausschuß beschlossen, hat das auch für das andere Organ die Wirkung, daß es ebenfalls Ausschußberatungen vornehmen muß[2] (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d). Man darf annehmen, daß beide gesetzgebenden Körperschaften von dem Recht Gebrauch machen werden, Ausschußberatungen zu verlangen. Dieses Recht ist ein Minderheitenrecht, das jedoch insofern nicht absolut ist, als die Minderheit, die es in Anspruch nimmt, es nicht gegenüber einer ablehnenden Mehrheit durchsetzen kann.[3] Ein einzelner Abgeordneter oder Vertreter innerhalb von Bundestag und Bundesrat kann Ausschußberatungen zwar beantragen, der Antrag hat aber nur Erfolg, wenn

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 b, S.1752; LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung, § 79 GeschO BT Anm. 1; RITZEL-KOCH, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 79 GeschO BT Anm. 2; TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 35, Stichwort: Ausschußüberweisung.

2) Vgl. Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung zu Artikel 115 d - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 1 (zu § 3).

3) Vgl. TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 175 - 178 (insb. S. 178 unter II), Stichwort: Minderheitenrechte.

ihm die Mehrheit der Körperschaft zustimmt, der der Antragsteller angehört. Die Möglichkeit, die Plenarberatung für Ausschußberatungen zu unterbrechen, bietet daher insbesondere der Opposition des Parlaments keinen Ausgleich dafür, daß durch die Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens sie möglicherweise gehindert ist, die Öffentlichkeit über ihre abweichenden Vorstellungen zu unterrichten. Die Gliederung des Verfahrens in mehrere Lesungen und die Überweisung der Gesetzesvorlage an Ausschüsse hat aus der Sicht der Opposition auch den Sinn, während dieser Zeit das Gesetzgebungsprojekt gleichzeitig auch der Kontrolle durch die öffentliche Meinung unterwerfen zu können, indem dem Entwurf der Bundesregierung ein Gegenentwurf zur allgemeinen Erörterung gegenübergestellt wird.[1)] Die Möglichkeit, sich der Publizistik in der politischen Auseinandersetzung zu bedienen, ist der Opposition im abgekürzten Verfahren genommen, da nur eine Beratung vorgesehen ist. Die Unterbrechungsmöglichkeit für Ausschußberatungen bietet keinen Ersatz. Die Zeitspanne bis zur Schlußabstimmung ist zu kurz, um die Öffentlichkeit so zu informieren, daß sie ihrerseits hemmend auf die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung einwirken könnte.

Möglich erscheint allerdings, daß der Bundesrat die Ausschußberatungen als Ersatz für den entfallenen ersten Durchgang (Art. 76 Abs. 2 Sätze 1 u. 2) versteht. Nach Kenntnis der Vorstellungen von Bundestag und Bundesregierung im ersten Teil der Plenarberatungen könnte er in der (gemeinsamen) Ausschußberatung die Gelegenheit wahrnehmen, eine Haltung der Länder festzulegen und sie als Stellungnahme des Bundesrats den Vorstellungen des Bundestags und der Bundesregierung gegenüberzustellen. Im Verlauf des bisherigen Verfahrens war es dem

---

1) ESCHENBURG, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 565; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 133.

Bundesrat ja formell nicht möglich, seinen Standpunkt zu bestimmen und deutlich zu machen.[1] Daß eine solche Entwicklung der Ausschußberatungen in der Geschäftsordnung zu Art. 115 d vorgezeichnet ist, läßt sich dem § 4 Abs. 4 GeschO zu Art. 115 d entnehmen. Danach werden Abstimmungen getrennt vorgenommen (Satz 1); weichen die Beschlüsse des Bundesrats von denen des Bundestags ab, so gelten sie als Änderungsanträge für die Fortsetzung der gemeinsamen Beratung (Satz 2). Offensichtlich geht die Geschäftsordnung davon aus, daß der Bundesrat während der gemeinsamen Ausschußberatung leichter Gegenvorstellungen entwickeln kann als in der gemeinsamen Beratung mit dem Bundestag. Diese Gegenvorschläge sollen dann als Änderungsanträge des Bundesrats in die fortgesetzte gemeinsame Plenarberatung eingehen.

Die Antwort auf die Frage, ob es zulässig ist, durch die Geschäftsordnung nur eine Lesung zu bestimmen, hängt davon ab, "ob eine Mehrzahl von Beratungen nicht als im Grundgesetz stillschweigend (mit)geschrieben anzusehen ist".[2] Während Rauschning[3] auch für das Verfahren nach Art. 115 d von drei Lesungen ausgeht und lediglich den Verzicht auf eine erste allgemeine Lesung zugunsten von sofortigen Ausschußberatungen für zulässig hält, ist Herzog der Ansicht, daß bei der Frage nach der Anzahl der Lesungen das Grundgesetz "praktisch j e d e Regelung, also auch den Verzicht auf mehr als eine Lesung ohne weiteres" zulasse.[4] Seine Ansicht, daß schon im normalen Gesetzgebungsverfahren ein Gesetzesbeschluß nach nur einer Lesung im Bundestag zustande kommen könne, stützt er auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts[5], dessen Aus-

---

1) Vgl. oben S. 61.

2) So für das Normalverfahren KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 a, S. 1751.

3) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 9.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 18. Sperrung im Original.

5) U. des Zweiten Senats vom 6.3.1952 - 2 BvE 1/51 - BVerfG E Bd. 1, S. 144 - 162 (151, 152).

führungen er allerdings weit auslegt.[1)]

Zwar mag es zunächst zweifelhaft erscheinen, ob man die Frage der notwendigen Anzahl von Lesungen auch für das abgekürzte Verfahren stellen kann. Das Problem ist für die Verhältnisse des normalen Gesetzgebungsverfahrens erörtert worden, während das abgekürzte Verfahren unter dem Gebot der Beschleunigung durch Verkürzung steht. Dennoch gelten auch hier die Erwägungen, auf die Klein seine Argumentation stützt: "Mehrere Beratungen müssen .. stattfinden, wenn der BT Gesetzesvorlagen soll ändern dürfen. Denn Änderungen können nicht ohne mehrere Lesungen erfolgen. ...". Jedoch "darf die BT-Geschäftsordnung vorsehen, daß zugunsten sofortiger Änderungsberatung in den BT-Ausschüssen auf die erste und (oder) bei Verzicht auf Änderungsvorschläge durch interfraktionelle Vereinbarung auf die zweite Lesung verzichtet wird."[2)] Die von Klein im Verfahren nach den Art. 76 ff. für zulässig angesehene Möglichkeit einer Beschleunigung ist für das abgekürzte Verfahren seiner Zweckrichtung entsprechend durch § 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d verbindlich. Es kommt nur zu einer (gemeinsamen) Beratung, die jedoch für Ausschußberatungen unterbrochen werden kann, falls der Bundestag oder der Bundesrat es beschließen (§ 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d). Damit ist dem Gebot der Beschleunigung entsprochen, andererseits wird dem Verlangen nach einer Gelegenheit, Änderungen an der Vorlage zu beraten und einbringen zu können, genügt.

---

1) Das BVerfG hatte im Hinblick auf dringlich erklärte Zollvorlagen der Bundesregierung gem. § 96 Abs. 1 GeschO BT (jetzt § 96 a Satz 1 GeschO BT i.d.F. der Bekm. vom 28.3. 1969 - BGBl. I S. 296) den Fortfall der ersten Lesung im Plenum für zulässig erklärt. Vgl. MAUNZ, Grundgesetz, Art. 77 Rn. 2.

2) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 77 Anm. III 6 a, S. 1751.

Wegen der Möglichkeit, die Sitzung von Bundestag und Bundesrat für Ausschußberatungen zu unterbrechen, ist die Frage nach der Zulässigkeit nur einer Beratung vom Gesetzesvorlagen im abgekürzten Verfahren also positiv zu beantworten. Die Bedeutung mehrerer Lesungen bei einer parlamentarischen Gesetzgebung besteht u.a. darin, eine Aussprache über Änderungsanträge zu ermöglichen. Diese Möglichkeit ist auch im Verfahren nach Art. 115 d gegeben. Der nach Beendigung der Ausschußberatungen weitergeführten gemeinsamen Beratung beider Gesetzgebungsorgane liegen möglicherweise als Anderungsanträge zu behandelnde, von den Beschlüssen des Bundestags abweichende Voten des Bundesrats vor (§ 4 Abs. 4 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d). Diese Situation, in der einem Beschluß ein abweichender Beschluß gegenübersteht, entspricht derjenigen des normalen Verfahrens, die durch die §§ 80 Abs. 2, 81 Abs. 1 GeschO BT geregelt wird. Dort ist bestimmt, daß das Plenum des Bundestags in der zweiten Beratung im Anschluß an die Ausschußberatungen über Änderungsanträge zu beschließen hat. Im abgekürzten Verfahren haben Bundestag und Bundesrat ebenso in der Schlußabstimmung getrennt über die vorliegenden Anträge zu beschließen (§ 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d). Der Sinn mehrerer Lesungen wird also hier ebenso erreicht wie im Normalverfahren.

dd) Art. 115 d Abs. 2 enthält keine Regelung über die am Ende der gemeinsamen Beratung stehende Schlußabstimmung. Der von Herzog[1)] für die Beschlußfassung durch den Bundestag und den Bundesrat herangezogene Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 beschäftigt sich mit dem Zustimmungsrecht des Bundesrats und macht eine Aussage darüber, welche Mehrheit bei einem zustimmungsbedürftigen Gesetz erforderlich ist. Die Vorschrift ist also nicht der Beratungs- und Beschlußphase, sondern der nachfolgenden Einspruchsphase zuzuordnen.

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 21.

Die Verfahrensweise bei der Schlußabstimmung ist in § 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d geregelt; danach erfolgt diese Abstimmung in gemeinsamer Sitzung (Satz 1); zuerst stimmt der Bundestag, dann der Bundesrat ab (Satz 2). Neben der Bestimmung, daß die Beschlüsse in einer Sitzung gefaßt werden, enthält § 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d eine Festlegung, in welcher Reihenfolge die Voten abzugeben sind. Die gemeinsame Beratung hat also nicht auch eine gemeinsame Abstimmung zur Folge.

Die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat haben unterschiedliche Wirkungen. Daraus, daß der Bundestag zuerst über die dringliche Gesetzesvorlage abstimmt und daß Art. 77 Abs. 1 Satz 1 im Katalog des Art. 115 d Abs. 1 nicht aufgeführt ist, ergibt sich, daß auch im Verfahren nach Art. 115 d der Bundestag den Inhalt des Gesetzes festlegt. Mit diesem Votum endet der erste Hauptabschnitt des Verfahrens (Beratungs- und Beschlußphase). Der unmittelbar darauffolgende Beschluß des Bundesrats (§ 5 Abs. 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d) gehört bereits der Einspruchsphase, also dem zweiten Hauptabschnitt an. Mit diesem Beschluß macht der Bundesrat sein Recht geltend, das ihm gegenüber der Sanktion des Bundestags zusteht.

Diese Unterscheidung wird nicht immer genau genug vorgenommen. Herzog[1)] führt, insoweit der Rechtslage entsprechend, aus, daß Bundestag und Bundesrat die Gesetzesvorlage gemeinsam beraten, und es bei der Abstimmung zu einer "itio in partes" kommt, also zu einem Votum getrennt nach Bänken, er hält jedoch eine g l e i c h z e i t i g e Abstimmung von Bundestag und Bundesrat für möglich. Damit verkennt er aber, daß der Bundesrat durch seinen Beschluß, der dem des Bundestags nachfolgt, sein Zustimmungsrecht ausübt. Da der Bundesrat im Falle eines Zustimmungsgesetzes zu dem Beschluß des Bun-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 22, 23.

destags Stellung nehmen soll, indem er ihm entweder zustimmt oder ihm die Zustimmung verweigert (vgl. § 5 Abs. 4 und 5 GeschO zu Art. 115 d), ist eine gleichzeitige Abstimmung des Bundesrats mit dem Bundestag nicht denkbar. Zunächst muß der Beschluß des Bundestags vorliegen. Nur so kann in dem Fall, daß schon der Bundestag die Vorlage ablehnt, eine sinnlose Beschlußfassung des Bundesrats verhindert werden. Wie § 5 Abs. 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d bestimmt, ist ein zeitliches Nacheinander bei der Beschlußfassung erforderlich, und es bleibt bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen beim Wechselspiel zwischen Bundestag und Bundesrat. Faßt der Bundestag einen positiven Beschluß über die Vorlage, leitet der Bundesrat in unmittelbarem Anschluß daran die Einspruchsphase ein.

Der Wortlaut des § 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d hat es freilich kaum vermocht, diese Tatsache zu verdeutlichen[1], da er das Recht des Bundestags auf Festlegung des Gesetzesinhalts und die Einwirkungsbefugnis des Bundesrats gegen einen zustimmungsbedürftigen Beschluß auf engstem Raum zusammenfaßt. Aus dem Gesichtspunkt der Beschleunigung heraus läßt nämlich § 5 Abs. 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d die Einspruchsphase unmittelbar auf die Beratungs- und Beschlußphase folgen, ohne daß die gemeinsame Sitzung von Bundestag und Bundesrat aufgehoben wird. Die Beschlußfassungen der beiden gesetzgebenden Körperschaften werden dem Begriff "Schlußabstimmung" unterstellt, sie gehören jedoch verschiedenen Verfahrensabschnitten an. Die Einspruchsphase wird durch den Geschäftsordnungsbegriff "Schlußabstimmung" in die gemeinsame Sitzung einbezogen und mit der Beratungs- und Beschlußphase verbunden. Damit wird erreicht, daß nach Beendi-

---

1) Auch der Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses des Bundestags zur Geschäftsordnung des Artikels 115 d - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 2 (zu § 5) schafft nicht die wünschenswerte Klarheit.

gung der Sitzung von Bundestag und Bundesrat ein Gesetzbeschluß vorliegt, der durch den Bundespräsidenten ausgefertigt werden kann. Man muß sich jedoch vergegenwärtigen, daß in dem als "Schlußabstimmung" bezeichneten Zeitraum der Schritt vom ersten Hauptabschnitt im abgekürzten Gesetzgebungsverfahren, in welchem die Vorlage beraten wird und der mit der Beschlußfassung des Bundestags endet, zum zweiten Hauptabschnitt erfolgt. In ihm nimmt der Bundesrat sein Zustimmungsrecht gegenüber dem Beschluß des Bundestags wahr. Der Trennungsstrich zwischen beiden Phasen verläuft mitten durch den Satz 2 des § 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d. Während der erste Halbsatz mit der zuerst zu erfolgenden Abstimmung des Bundestags die Beschlußfassung meint, mit der das Parlament den Inhalt der Gesetzesvorlage festlegt, ist mit der dann folgenden Abstimmung des Bundesrats dessen Recht in der Einspruchsphase angesprochen, das durch Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 sowie § 5 Abs. 4 und 5 GeschO zu Art. 115 d näher bestimmt wird.

c) Recht des Bundesrats in der Einspruchsphase (Satz 3)

An die Beratungs- und Beschlußphase schließt sich ohne Unterbrechung der gemeinsamen Sitzung die Einspruchsphase an, in der der Bundesrat sein Recht gegenüber dem beschlossenen Gesetzesinhalt ausübt. Zutreffend bemerkt Herzog[1], daß die Regelung der Einspruchsphase "verhältnismäßig dürftig ausgefallen ist." Man könne schwerlich behaupten, "daß sie zu keinen Zweifeln und sachlichen Bedenken Anlaß gibt".

Im abgekürzten Gesetzgebungsverfahren wird unverändert zwischen Gesetzen unterschieden, zu deren Zustandekommen die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist und solchen, die

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 21.

einer derartigen Zustimmung nicht bedürfen.[1] Insoweit besteht kein Unterschied zum normalen Verfahren. Eine Veränderung ergibt sich aus der ersatzlosen Streichung des Vermittlungsverfahrens. Darüber hinaus bereitet die Frage Schwierigkeiten, ob dem Bundesrat bei der Gesetzgebung nach Art. 115 d gegen einen Gesetzesbeschluß des Bundestags die gleichen Einwirkungsrechte zustehen wie im normalen Verfahren.

aa) Da im Gesetzgebungsmodus nach Art. 115 d das Vermittlungsverfahren gemäß Art. 77 Abs. 2 entfällt, kann der Bundesrat ebensowenig wie der Bundestag und die Bundesregierung, denen dieses Recht im normalen Verfahren bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen zusteht (Art. 77 Abs. 2 Satz 4), einen Vermittlungsausschuß anrufen.
Entgegen dieser Ansicht sollte sowohl nach der Auffassung von Herzog[2] als auch der von Rauschning[3] auch bei der abgekürzten Gesetzgebung ein Verfahren für Vermittlungsversuche zwischen Bundestag und Bundesrat möglich sein. Rauschning meint, in die Geschäftsordnung müsse ein Ausschuß aufgenommen werden, der die Funktion des in Art. 115 d nicht vorgesehenen Vermittlungsausschusses übernimmt. Die Überlegungen von Herzog gehen in die gleiche Richtung. Er wendet Ausführungen, die er zu Art. 115 a gemacht hat, entsprechend an und hält Vermittlungsversuche "auch in Form eines Vermittlungsausschusses" nicht für unzulässig. Ebenso erscheint ihm ein "ad hoc verfügter Rückgriff auf die Mitglieder des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 II" frei von vernünftigen Bedenken[4]. Bemerkenswerterweise stellen beide Autoren[5]

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2); LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 9; zu Unrecht a.A. HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 d, Erl. S. 681.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Anm. 1 auf S. 9; die Verweisung auf Art. 115 a Rn. 46 macht eine unschöne zweimalige analoge Anwendung nötig.

3) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 11.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 46.

5) Deutlich RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 11.

ihre Überlegungen in den Zusammenhang mit der Frage, wie eine Einigung zu erreichen sei, wenn der Bundesrat einem zustimmungsbedürftigen Gesetz seine Zustimmung verweigert. Ein Vermittlungsverfahren soll also nicht im Laufe der Beratungs- und Beschlußphase stattfinden; es wird vielmehr hinter die Einspruchsphase geschoben. Das verbietet sich allein deshalb, weil diese beiden Phasen unmittelbar aneinander anschließen.[1] Ein Vermittlungsverfahren soll außerdem nur in den Fällen der versagten Zustimmung eingreifen. Damit bekäme es innerhalb der Gesetzgebung nicht nur eine andere Stelle, sondern auch eine andere Funktion. Im Verfahrensablauf der Gesetzgebung nach Art. 115 d erhielte es die Aufgabe, Gesetzesbeschlüsse, denen der Bundesrat nicht zugestimmt hat, dennoch zustande zu bringen. Daran denkt offensichtlich Rauschning[2], wenn er ausführt, daß es "vom Verfahrenszweck geboten" sei, eine Regelung zu finden, nach der eine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat möglich wird, wenn ein Gesetzesbeschluß des Bundestags "nicht die erforderliche Zustimmung der Stimmenmehrheit im BR findet".

Die Ansicht, auch im abgekürzten Verfahren müsse im Falle fehlender Zustimmung des Bundesrats ein Verfahren für Vermittlungsbemühungen möglich und zulässig sein, widerspricht nicht nur der Entstehungsgeschichte[3] und dem Wortlaut des Artikels 115 d, sondern verkennt auch den Sinn dieses Gesetzgebungsverfahrens. Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich deutlich der Wille des Gesetzgebers, das Vermittlungsverfahren völlig zu streichen.[4] Das Vermittlungsverfahren des Artikels 77 Abs. 2 ist bewußt in Art. 115 d Abs. 1 unter den Abweichungen vom normalen Verfahren aufgeführt, ohne daß in

---

1) S.o. S. 76.

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 11.

3) LENZ E - BT Drs. V2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2 a.E.); Kurzprotokoll der 76. Sitzg. des RA BT vom 15.3.1968, S. 7.

4) Das erkennt HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 25, an.

Art. 115 d Abs. 2 oder in der Geschäftsordnung zu Art. 115 d eine modifizierte Regelung getroffen worden ist. Das Vermittlungsverfahren soll ersatzlos entfallen, weil gerade dieser Abschnitt besonders zeitraubend ist. Mit dem Vorschlag, ein Vermittlungsverfahren zuzulassen, führt man dagegen diesen Abschnitt wieder ein. Auch wenn man ihn weniger formalisieren will, worauf offenbar der erwähnte Vorschlag von Herzog hinauslaufen soll, um das Verfahren überhaupt abzukürzen, so bleibt fraglich, was man außer Fristen kürzen kann.

Aufgabe des Vermittlungsverfahrens ist es, bei sachlichen Meinungsverschiedenheiten des Bundestags und des Bundesrats den Inhalt des Gesetzesbeschlusses in einem weisungsunabhängigen Organ zu beraten, das möglichst einen Kompromißvorschlag erarbeiten soll.[1] Dieses Ziel kann nicht unter Zeitdruck erreicht werden. Für das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren, das als Ganzes unter der Forderung nach beschleunigter Rechtsetzung steht, erscheint es daher folgerichtig, ein Vermittlungsverfahren überhaupt nicht vorzusehen und stattdessen die gesetzgebenden Körperschaften schon während ihrer gemeinsamen Beratung zum ausgleichenden Kompromiß und zu Konzessionen zu bewegen.[2]

Die gemeinsame Beratung hat den Sinn, ein Vermittlungsverfahren überflüssig zu machen. In ihr werden die gegensätzlichen Standpunkte von Bundestag und Bundesrat bereits während der Beratung der Vorlage und nicht erst durch den Beschluß des Bundestags deutlich. Sie sollen daher bereits in der Beratung möglichst einander angeglichen werden. Ein Vermittlungsverfahren, das ein Zustandekommen auch solcher Gesetze noch ermöglichen soll, denen der Bundesrat bereits seine Zustimmung versagt hat, wäre nicht nur dem normalen Verfahrens-

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 77 Anm. IV 2 a, S. 1758.

2) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2).

modus fremd, sondern entspricht auch nicht dem Sinn der abgekürzten Gesetzgebung. In ihr sind, wie im normalen Verfahren, Gesetzesvorlagen, denen der Bundesrat seine Zustimmung verweigert hat, nicht zustande gekommen.

bb) Trotz der Bestimmung des § 5 Abs. 5 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d, die dem Bundesrat gegen einen nichtzustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschluß des Bundestags das Recht der Ablehnung gibt, ist ein solches Einspruchsrecht fraglich. Zu beachten ist nämlich, daß die Einspruchsbefugnis nur in der Geschäftsordnung, nicht aber in der Verfassungsurkunde selbst enthalten ist. Art. 115 d Abs. 2 regelt ausdrücklich nur das Zustimmungsrecht des Bundesrats.

Die Geschäftsordnung für das Verfahren nach Art. 115 d ist aufgrund der Ermächtigung des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 4 zur näheren Regelung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens ergangen. Ihr Inhalt ist durch die auszufüllende Verfassungsvorschrift begrenzt. Ergäbe sich, daß dem Bundesrat in der Einspruchsphase ausschließlich eine Zustimmungsbefugnis zustehen soll, so wäre § 5 Abs. 5 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d verfassungswidrig. Eine Geschäftsordnungsbestimmung steht, ihrer Rechtsnatur einer autonomen Satzung entsprechend, unter der geschriebenen Verfassung und den Gesetzen.[1] Sie kann nicht über den durch die Verfassung gesteckten Rahmen hinausgehen. Anderenfalls würden Verfassungsänderungen ausserhalb des dazu vorgesehenen Verfahrens möglich.[2] Entscheidend für das Bestehen eines Einspruchsrechts des Bundesrats ist somit, ob Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 eine abschließende Regelung des Einwirkungsrechts des Bundesrats enthält,

---

1) Urteil des Zweiten Senats des BVerfG vom 6.3.1952 - 2 BvE 1/51 - BVerfG E Bd. 1, S. 144 - 162 (148); KLEIN, Grundgesetz, Art. 40 Anm. IV 2, S. 915.

2) ARNDT, Klaus Friedrich, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht, S. 71.

oder ob bezüglich des Einspruchsrechts eine "Regelungslücke" vorliegt.[1)]

Aus der Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens läßt sich entnehmen, daß Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 eine erschöpfende Regelung der Einspruchsphase darstellt. Dem Bundesrat steht im vereinfachten Gesetzgebungsmodus nur das Einwirkungsrecht der "Zustimmung", nicht aber das des "Einspruchs" gegen einen Gesetzesbeschluß des Bundestags zu.

Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich der Wegfall des Einspruchsrechts mit wünschenswerter Deutlichkeit. Der Verfassungsgesetzgeber wollte für die Einspruchsphase eine Gesamtregelung schaffen und hat dabei auch an das Einspruchsrecht des Bundesrats gedacht. Im Bericht des Bundestags-Rechtsausschusses zu Art. 115 d Abs. 2 heißt es: "Bei nicht zustimmungsbedürftigen Gesetzen e n t f ä l l t ... für den Bundesrat das formelle Einspruchsrecht, weil durch die der Beschlußfassung vorausgehende gemeinsame Diskussion auch abweichende Meinungen bereits erörtert sind."[2)] Damit gibt der Bericht zutreffend die Erörterungen im Rechtsausschuß des Bundestags wieder.[3)] Daß eine Regelung des Einspruchsrechts in Art. 115 d Abs. 2 fehlt, kann demnach nicht als "Redaktionsversehen" angesehen werden. Es erstaunt daher, daß der Rechtsausschuß bei der gut ein Jahr später erfolgten Beratung der Geschäftsordnung für das Verfahren nach Art. 115 d von einer Einspruchsbefugnis des Bundesrats ausging[4)] und eine solche in § 5 Abs. 5 Satz 1 GeschO zu Art.

---

1) Zur Terminologie LARENZ, Methodenlehre, S. 352 u. 353, dem im folgenden auch methodisch gefolgt wird.

2) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2); Hervorhebung von mir.

3) S. Kurzprotokoll der 76. Sitzg. des RA BT am 15.3.1968, S. 7; vgl. auch Kurzprotokoll der 75. Sitzg. des RA BT am 13.3.1968, S. 3 u. 4.

4) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung zu Art. 115 d - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 2 (zu § 5); Kurzprotokoll der 124. Sitzg. des RA BT am 25.6. 1969, S. 12.

115 d niederlegte. Anscheinend war ihm seine frühere verfassungsrechtliche Entscheidung nicht mehr gegenwärtig.

Die Grundkonzeption des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens verdeutlicht, daß die Intention des Verfassungsgesetzgebers auf eine abschließende Regelung der Einspruchsphase gerichtet ist. Aufgabe des abgekürzten Modus' soll es sein, die Gesetzgebung durch eine Vereinfachung des Verfahrens zu straffen. Die an der Rechtsetzung beteiligten Organe Bundestag und Bundesrat sollen zwar bestehen bleiben; das System ihrer wechselseitigen Hemmung jedoch vereinfacht und den Verhältnissen im Verteidigungsfall angepaßt werden. Diese Absicht kommt klar in der ersatzlosen Streichung des Vermittlungsverfahrens zum Ausdruck. Das Vermittlungsverfahren bringt die Gesetzgebung nicht zu Ende. Es dient vielmehr dazu, bei bestehenden Meinungsverschiedenheiten über einen Gesetzesinhalt einen Ausgleich zwischen Bundestag und Bundesrat zu finden. Somit ist das Vermittlungsverfahren im Gesetzgebungsablauf ein verzögernder Abschnitt, der nicht dem Sinn des abgekürzten Verfahrens entspricht.

Die Gründe, die den Gesetzgeber dazu bewogen haben, das Vermittlungsverfahren bei der vereinfachten Gesetzgebung nach Art. 115 d zu streichen, gelten ebenso für die Einspruchsbefugnis des Bundesrats. Anders als die Verweigerung der Zustimmung bei einem Zustimmungsgesetz bringt der Einspruch des Bundesrats gegen ein Einspruchsgesetz das Gesetzesvorhaben nicht zu Fall. Der Einspruch ist seinem Charakter nach ein relativ auflösendes Veto des Bundesrats.[1] Er schiebt bei sachlichen Differenzen zwischen den beiden Gesetzgebungskörperschaften über den Inhalt eines Gesetzesbeschlusses das Zustandekommen des Gesetzes solange hinaus, bis durch eine kontradiktorische Ja/Nein-Entscheidung die Meinungsverschiedenheiten ausgetragen werden. Das Einspruchsverfahren ist gekennzeichnet durch ein System der Hemmung ("Einspruch")

---

1) KLEIN, Grundgesetz, Art. 77 Anm. V 2 c, S. 1778.

und der Gegenhemmung ("Zurückweisung"), wobei dem Bundestag die Möglichkeit gegeben ist, durch eine besondere Anspannung seiner Abstimmungskraft das Zustandekommen des Gesetzesvorhabens gegen den Einspruch des Bundesrats zu erzwingen.[1)]

Dieses ausbalancierte Wechselspiel zwischen den beiden gesetzgebenden Organen zur Austragung von Meinungsverschiedenheiten widerspricht ganz allgemein dem Sinn des Art. 115 d. Die Aufgabe des abgekürzten Verfahrens besteht darin, in akuten Gefahrensituationen des Verteidigungsfalls den zusätzlich entstehenden Normbedarf der Exekutive zu befriedigen. Einer raschen Normbefriedigung steht aber ein Verfahrensabschnitt entgegen, dessen Wirkung darin liegt, die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage zu verzögern. Darüber hinaus erübrigt sich ein Einspruchsrecht des Bundesrats auch weitgehend durch die gemeinsame Beratung von Bundestag und Bundesrat. Während der gemeinsamen Debatte, in der die Bundestagsabgeordneten und die Bundesratsvertreter völlig gleichberechtigt zueinander stehen, sind die vorhandenen unterschiedlichen Auffassungen beider Gesetzgebungskörperschaften bereits vorgetragen und erörtert worden. Die sachlichen Unterschiede werden demnach in der gemeinsamen Beratung - dem verfahrensmäßig hierfür vorgesehenen Abschnitt - ausgetragen. Die Argumentation und Gegenargumentation führt zu einer Klärung der Standpunkte, die als Grundlage der Entscheidungen in den Abstimmungen der Beschlußphase dienen.

Aus alle dem folgt, daß es sich bei dem Fehlen eines Einspruchsrechts des Bundesrats in Art. 115 d Abs. 2 nicht um eine ausfüllungsbedürftige Lücke, sondern um ein "beredtes Schweigen des Gesetzes"[2)] handelt.

Damit steht aber zugleich fest, daß § 5 Abs. 5 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d mit der Regelung eines Einspruchsverfahrens

---

1) KLEIN, Grundgesetz, Art. 77 Anm. 2 a und b, S. 1778.
2) LARENZ, Methodenlehre, S. 350.

über den durch die Verfassung gesteckten, von einer Geschäftsordnung ausfüllbaren Rahmen gegangen ist, somit wegen eines Verstoßes gegen Art. 79 Abs. 1 verfassungswidrig ist.

Entgegen der hier vertretenen Auffassung ist Herzog[1] der Ansicht, man könne dem Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 nicht entnehmen, "daß er eine erschöpfende Regelung der Beschlußfassungsphase auch bei Einspruchsgesetzen enthält..". Ansatzpunkt seiner verfassungskonformen Auslegung des Art. 115 d Abs. 2 Satz 3, die Art. 77 Abs. 3 im abgekürzten Verfahrensmodus entsprechend anwenden will[2], ist die Meinung, daß der wirkliche Wille des Gesetzgebers in der Entstehungsgeschichte des Artikels nicht zutreffend zum Ausdruck komme. Der Wegfall der Einspruchsbefugnis bedeute nämlich, daß im vereinfachten Verfahren nach Art. 115 d hinsichtlich der Einspruchsgesetze bei der Beschlußfassung das "Einkammersystem" durchgeführt werde. Der Wille, eine derartige Einschränkung der Kompetenzen des Bundesrats herbeizuführen, sei jedoch wegen Art. 79 Abs. 3 - gemeint ist offensichtlich die "grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" - äußerst zweifelhaft.

Bei der Wahl dieses Ausgangspunktes verkennt Herzog den Schutzbereich der angeführten Vorschrift. Sie enthält lediglich eine Garantie der institutionellen Sicherung der gesetzgeberischen Betätigung des Bundesrats und der Abschirmung gegen deren Beseitigung, legt aber nicht die Art und Weise seiner Mitwirkung an der Gesetzgebung des Bundes fest.[3] Außerdem ist es auch unzutreffend, daß die Annahme eines Wegfalls der Einspruchsbefugnis "nichts anderes bedeuten (würde),

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 31 a.E.

2) Die Kommentierung des Art. 115 d durch HERZOG erfolgte vor der Verabschiedung von § 5 Abs. 5 GeschO zu Art. 115 d.

3) Vgl. KLEIN, Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S. 1891.

als daß die Bundesregierung im Verteidigungsfall fast nach Belieben den Bundesrat in das Gesetzgebungsverfahren hereinnehmen oder ihn aus dem Gesetzgebungsverfahren ausschalten könnte".[1] Zwar ist es richtig, daß die Erklärung der Dringlichkeit einer Gesetzesvorlage, mit der das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt wird, in der Hand der Bundesregierung liegt. Sie übt es jedoch nicht nach "Belieben" aus. Ihre Entscheidung ist nämlich kein willkürlicher Akt, sondern eine freilich gerichtlich nicht überprüfbare Ermessensausübung. Ferner wird der Bundesrat bei der Rechtsetzung nach Art. 115 d nicht "aus dem Gesetzgebungsverfahren ausgeschaltet", ein solcher Ausschluß schlechthin verstieße in der Tat gegen unabänderbare Verfassungsgrundsätze. Mit der Streichung der Einspruchsbefugnis erleidet der Bundesrat eine durch das Grundgesetz gedeckte Kompetenzeinschränkung. Auch im abgekürzten Verfahren ist er bei der Gesetzgebung des Bundes beteiligt, er berät nämlich die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundestag und hat bei Zustimmungsgesetzen ein unverändertes Zustimmungsrecht.

Die Untersuchung darüber, ob dem Bundesrat im abgekürzten Verfahren ein Einspruchsrecht zusteht, hat ergeben, daß Art. 115 d die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesrats auf einen Gesetzesbeschluß des Bundestags abschließend regelt. Da Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 lediglich ein Zustimmungsrecht, aber kein Einspruchsrecht vorsieht, entfällt das dem Bundesrat im normalen Verfahren bei sog. Einspruchsgesetzen zustehende Einspruchsrecht. Der Bundesrat berät über solche Gesetze zwar gemeinsam mit dem Bundestag, stimmt jedoch über sie nicht ab.[2]

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 30.

2) Zutreffend RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 5, allerdings ohne Begründung; gegen ihn mit dem - unzutreffenden - Argument des Einkammersystems HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Fußn. 3 auf S. 9.

cc) Für die Zustimmungsbefugnis des Bundesrats enthält Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 eine ausdrückliche Regelung. Ihr entspricht § 5 Abs. 4 Halbs. 1 GeschO zu Art. 115 d inhaltlich. Danach ist für die Zustimmung die Mehrheit der Stimmen des Bundesrats erforderlich. Einschließlich der Berliner Stimmen müssen 23 Stimmen dem Gesetzbeschluß des Bundestags zustimmen. Es bleibt also bei der Festlegung des Artikels 52 Abs. 3 Satz 1. Weil der Bundesrat einem Beschluß des Bundestags zustimmen soll, verbietet sich eine Auslegung des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 3 dahin, daß der Bundesrat in der gemeinsamen Sitzung zweimal abstimmt, nämlich einmal zusammen mit dem Bundestag bei der Beschlußfassung über den Gesetzesinhalt und zum zweiten Mal bei der Beschlußfassung über die zu erteilende Zustimmung.[1)]

Die Abstimmung wird von den beiden gesetzgebenden Organen getrennt und nacheinander vorgenommen. Zuerst faßt der Bundestag seinen Beschluß, danach der Bundesrat; dieser allerdings nur, falls die Mehrheit des Bundestags einen zustimmungsbedürftigen Gesetzentwurf sanktioniert.[2)] Dieser Abstimmungsmodus ergibt sich nunmehr unter Heranziehung von § 5 Abs. 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d, wodurch die von Herzog[3)] kritisierte, angeblich mißverständliche und irreführende Formulierung des Artikels 115 d Abs. 2 Satz 3 verdeutlicht worden ist.[4)] Versagt der Bundesrat dem Gesetzesbeschluß des Bundestags seine Zustimmung, ist die Vorlage ebenso wie im normalen

---

1) Aus diesem Grund ist es unzutreffend, wenn HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 23 den Abstimmungsvorgang so schildert, daß es zu getrennten Abstimmungsgängen kommt, eine gleichzeitige Abstimmung von BT und BR jedoch möglich sei.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 23; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 5; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 d Erl. S. 681.

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 23.

4) Vgl. Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur GeschO zu Art. 115 d - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 1.

Verfahren gescheitert.[1)]

Ein Vermittlungsverfahren enthält die Geschäftsordnung zu Artikel 115 d nicht. Mit dem Gedanken einer beschleunigten Gesetzgebung ist es schwer zu vereinbaren.[2)]

Der Wegfall des Vermittlungsverfahrens bedingt eine Veränderung in der Wirkung der Zustimmungsbefugnis. Der Schriftliche Bericht des Rechtsausschusses zum Lenz-Entwurf[3)] meint allerdings, es bedeute einen gewissen Zwang zum Kompromiß in der gemeinsamen Beratung,"daß ... der Vermittlungsausschuß nicht angerufen werden kann." Vermag auch die Form der gemeinsamen Aussprache weitgehend die Funktion des Vermittlungsverfahrens zu übernehmen, bleibt dennoch der Fall zu bedenken, daß die Vorstellungen des Bundesrats im schließlich beschlossenen Gesetzesinhalt nicht berücksichtigt worden sind. Der Bundesrat muß dann entscheiden, ob er dem Gesetzesbeschluß dennoch zustimmen will oder ob er ihn ablehnen und damit scheitern lassen soll.

Diese Situation kann auch in Friedenszeiten auftreten, jedoch nicht mit der gleichen Stärke. Einmal steht der Bundesrat dann nicht unter dem Zeitdruck wie im Verteidigungsfall, zum anderen ist vorher regelmäßig im Vermittlungsverfahren versucht worden, die entgegengesetzten Standpunkte so einander anzunähern, daß mit einer Zustimmung des Bundesrats gerechnet werden kann. Das Zustimmungsrecht nach Art. 115 d Abs. 2 Satz 3 enthält demgegenüber eine ungleich schwerere Belastung für den Bundesrat. Verweigert er einer dringlichen Gesetzesvorlage seine Zustimmung, so bringt er damit nicht allein den

---

1) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur GeschO zu Art. 115 d - BT Drs. V/4510 - Begründung, S. 2 (zu § 5).

2) Vgl. oben S. 78 - 80.

3) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2).

Gesetzesbeschluß zum Scheitern, sondern übernimmt auch die Verantwortung dafür, daß gesetzliche Grundlagen zur Abwehr akuter Gefahrenlagen nicht erlassen werden. Die Exekutivorgane stehen dann entweder den tatsächlichen Gegebenheiten des Verteidigungsfalls, deren unvorhergesehenes Auftreten der Anlaß zu der dringlichen Regierungsvorlage war, hilflos gegenüber oder sie legen bestehende Gesetze überdehnend weit aus. Schließlich bleibt die Möglichkeit, daß die Exekutive Abwehrmaßnahmen ergreift, auch ohne eine gesetzliche Grundlage zu haben.

d) Ausfertigung und Verkündung

Hat der Bundestag den Inhalt eines Gesetzes festgelegt und hat der Bundesrat einer zustimmungsbedürftigen Gesetzesvorlage seine Zustimmung erteilt, so liegt ein Gesetzbeschluß vor, den der Bundespräsident ausfertigen kann. Außer der normalen Verkündungsweise des Artikels 82 Abs. 1 ist eine Notverkündung möglich (vgl. Art. 115 d Abs. 1). Nach Art. 115 d Abs. 3 soll sie entsprechend der Regelung des Artikels 115 a Abs. 3 Satz 2 erfolgen.[1] Falls aus technischen Gründen während des Verteidigungsfalls eine Verkündung in der normalen Art nicht oder nicht rechtzeitig möglich ist, kann sie danach in anderer Weise erfolgen, wobei an eine Bekanntmachung durch Presse, Hörfunk und Fernsehen gedacht ist.[2] Die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist nachzuholen, sobald es die Umstände zulassen.

---

1) Die GeschO zu Art. 115 d enthält keine nähere Regelung.

2) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 3); HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 d Rn. 35; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 d Rn. 11; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 12, 15; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 d Rn. 5; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 d Erl. S. 681; BENDA, Notstandsverfassung, S. 109.

C. Schlußbetrachtung

I. Würdigung des abgekürzten Gesetzgebungsverfahrens

Eine abschließende Würdigung des Artikels 115 d soll kurz die Vorzüge dieses Verfahrens zusammenfassen.

Durch Art. 115 d wird der Lage des Staatswesens im Verteidigungsfall entsprechend der Weg der Gesetzgebung verkürzt. Das hat die Gegenüberstellung zum normalen Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76 ff. gezeigt. Die Verkürzung als solche ist freilich allein noch kein Positivum; sie wird es erst durch ihren Zweck. Zu ihm führt Benda[1] zutreffend aus: "Die normalen Träger der Gesetzgebung sollen auch im Verteidigungsfall ihre Funktionen wahrnehmen können, und eine schnelle und wirksame Rechtsetzung soll nicht an dem für Normalzeiten vorgesehenen und nur dann sinnvollen umständlichen Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76, 77, 78 und 82 Grundgesetz scheitern."

Weiterhin hat sich im Laufe der Untersuchung ergeben, daß die Position des Bundestags gegenüber dem Gemeinsamen Ausschuß durch das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren gestärkt worden ist. Es hat nämlich die Möglichkeit beseitigt, den Gemeinsamen Ausschuß zur Gesetzgebung zu ermächtigen. Mit dieser Ermächtigungserteilung hätte sich der Bundestag als oberstes Leitungs- und Führungsorgan der Verfassung selbst ausgeschaltet, ohne funktionsunfähig geworden zu sein. An dieser Tatsache ändert auch die Möglichkeit nichts, die Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses zu begrenzen oder zurückzunehmen. Ein Nebeneinander von noch arbeitsfähigem

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 108; vgl. auch SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 d Rn. 2; LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 16 (zu Art. 115 d).

Bundestag und ermächtigtem Gemeinsamen Ausschuß hat Art. 115 d verhindert. Das Parlament ist grundsätzlich Herr des Verteidigungsfalls. Darum ging es dem Rechtsausschuß des Bundestags, wenn er "den Gedanken der Mitwirkung des Gesamtparlaments auch im Verteidigungsfall stärker zur Grundlage seiner Überlegungen gemacht hat".[1] Die Situationen, in denen Bundestag und Gemeinsamer Ausschuß tätig werden, sind nunmehr so gegeneinander abgegrenzt, daß der Gemeinsame Ausschuß zu einem streng subsidiären Verfassungsorgan geworden ist. Er ersetzt den Bundestag und den Bundesrat nur, wenn der Bundestag handlungs- und funktionsunfähig geworden ist.

Ausgehend von dieser Subsidiarität, könnte man für die Beziehungen der beiden zusätzlichen Rechtsetzungsmöglichkeiten des Bundes im Verteidigungsfall zueinander schließen, daß zwischen Art. 115 d und Art. 115 e ein Verhältnis zeitlichen Nacheinanders bestünde, daß also eine Gesetzgebung nach Art. 115 e erst möglich wird, wenn auch das Verfahren nach Art. 115 d nicht mehr durchgeführt werden kann. Eine solche zeitliche Verbindung verkennt aber, daß Art. 115 d ein z u s ä t z l i c h e s Gesetzgebungsverfahren der ordentlichen Gesetzgebungsorgane ist, mit dem die Handlungsfähigkeit des funktionsfähigen Bundestags erhöht werden soll. Art. 115 d ist der Verfahrensmodus, bei dem - letztlich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung heraus - das Verlangen der Exekutive nach rascher Normsetzung verbunden wird mit dem Gebot der Gesetzgebung durch die ordentlichen Organe auch im Verteidigungsfall[2]. Art. 115 e hingegen hat die Situation zur Grundlage, daß der Bundestag durch äußere notstandsbedingte Umstände daran gehindert ist, seine Funktionen auszuüben. In einem solchen Fall tritt der

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 3; s. auch ebd., S. 16 (zu Art. 115 d).

2) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 3.

Gemeinsame Ausschuß als Ersatzparlament an die Stelle des Bundestags wie auch des Bundesrats. Art. 115 e ist der Versuch - ebenfalls wegen des Prinzips der Gewaltenteilung -, die Gesetzgebungsbefugnis in der Hand eines parlamentarischen Verfassungsorgans zu halten, obschon der Bundestag ausgefallen ist. Es ist entscheidend zu erkennen, daß Art. 115 d von einem funktionsfähigen, Art. 115 e aber von einem funktionsunfähigen Bundestag ausgeht. Die Beziehung der beiden für den Verteidigungsfall besonders geschaffenen Gesetzgebungsmöglichkeiten ist daher nicht gekennzeichnet durch ein zeitliches Nacheinander, sondern bestimmt sich nach dem Verhältnis, in dem Bundestag und Gemeinsamer Ausschuß stehen. In diesem Sinne ist Art. 115 e gegenüber Art. 115 d subsidiär. Wenn der Gemeinsame Ausschuß jedoch nach Art. 115 e für den funktionsunfähigen Bundestag tätig wird, nimmt er auch die Aufgaben als Gesetzgeber wahr, ohne daß vorher das Verfahren des Artikels 115 d angewandt worden sein müßte. Zwischen beiden Bestimmungen besteht also keine Subsidiarität im Sinne eines zeitlichen Nacheinanders, wohl aber eine Subsidiarität, die abhängig ist von der Funktionsfähigkeit des Bundestags.[1)]

II. Einwände gegen das abgekürzte Gewetzgebungsverfahren

1. Überwiegend Veränderungen für den Bundesrat

Die Bedenken gegen Art. 115 d ergeben sich vor allem daraus, daß die Verkürzung des Gesetzgebungswegs überwiegend zu Lasten der Befugnisse des Bundesrats geht, so die Modifikation der beiden Durchgänge beim Bundesrat sowie der Wegfall des Vermittlungsverfahrens und des Einspruchsrechts.[2)] Der Bun-

---

1) Siehe zum Ganzen die Kritik an der Auffassung von HERZOG und BENDA, oben S. 32 - 34.

2) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 8, weist zutreffend auf die Aufgabe der GeschO zu Art. 115 d hin, (Fortsetzung s.nächste S.)

destag wird demgegenüber durch die Zusammenfassung der gewöhnlich drei Lesungen einer Gesetzesvorlage zu einer (gemeinsamen) Beratung wie auch durch die ihm ebenfalls wegen des Wegfalls des Vermittlungsverfahrens genommenen Möglichkeit, bei Zustimmungsgesetzen den Vermittlungsausschuß anzurufen, weit weniger in seinen Rechten beeinträchtigt. Da die Verabschiedung einer Gesetzesvorlage noch vor einer Beratung nicht durch das Grundgesetz, sondern nur durch § 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d vorgeschrieben ist, hat sich der Bundestag in diesem Punkte zudem lediglich eine Selbstbeschränkung auferlegt,die er durch eine Änderung der Geschäftsordnung zu Art. 115 d mit Zustimmung des Bundesrats zurücknehmen kann.

2. Veränderungen des Beratungsstils, der Stellung und der Mitwirkungsweise des Bundesrats

Nicht zu übersehen ist, daß die gemeinsame Beratung von Bundestag und Bundesrat, der Zentralpunkt des abgekürzten Verfahrens, den Beratungsstil, das Selbstverständnis und die Mitwirkungsweise des Bundesrats verändert oder beeinflußt. Vereinigung der Länderansichten zu einer einheitlichen Meinung des Bundesrats und Stellungnahme zur Auffassung des Bundestags, die das Ergebnis seiner Beratungen ist, fallen zusammen. Der Bundesrat kann also nicht von einem festen Standpunkt aus, der im normalen Verfahren im ersten Durchgang erarbeitet wird, kommentierend zu den Meinungen Stellung nehmen, die die Bundestagsabgeordneten für ihre Fraktionen vorbringen. Die Art der Beratung ist im abgekürzten Verfahren für beide Organe gleich. Ihr Stil wird geprägt durch den des Bundestags. Da die Bundesratsvertreter in der

---

trotz des Zwecks des abgekürzten Verfahrens den Charakter der Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes zu sichern, nachdem die Mitwirkungsrechte des Bundesrats beschränkt worden sind.

gemeinsamen Beratung mit den Bundestagsabgeordneten gleichgestellt sind, folglich in gemischter Reihenfolge debattiert wird, wirken die Bundesratsmitglieder mit ihren Äußerungen unmittelbar auf den späteren Beschluß des Bundestags ein, wie umgekehrt die Bundestagsabgeordneten die zu treffende Entscheidung des Bundesrats beeinflussen. Die sonst im Bundesrat unterlegene Minderheit kann sich somit im abgekürzten Verfahren wirksamer gegenüber dem Bundestag Gehör verschaffen. Allgemein ist der Kontakt zwischen Bundestag und Bundesrat also unmittelbarer als im normalen Verfahren.

Andererseits steht aber der ohnehin zahlenmäßig weit unterlegene Bundesrat dem Bundestag nicht als geschlossene Einheit gegenüber. Der Fortfall der verbindenden Organentscheidung im Bundesrat vermag zusammen mit dem dominierenden Beratungsstil des Bundestags während der gemeinsamen Sitzung die Tendenz zu fördern, daß sich die zwar weisungsgebundenen Bundesratsvertreter in Angleichung an die Bundestagsabgeordneten stärker als Parlamentarier fühlen. Ein Kennzeichen für das veränderte Selbstverständnis der Bundesratsmitglieder zum Typ des Senators hin würde die Aufspaltung des Bundesrats entsprechend den Fraktionen des Bundestags sein. Die Landesminister sind in den überwiegenden Fällen parteiangehörig. Die Landesregierungen jedenfalls werden von Parteien oder Parteienbündnissen getragen, die auch im Bundestag mit Fraktionen vertreten sind. Die Vertreter der Länder, die von einer Einparteienregierung oder von einem der Bundeskoalition entsprechenden Bündnis geführt werden, vermöchten sich im Sinne der angedeuteten Entwicklung als Senatoren fühlen, praktisch würden sie sich der jeweiligen Bundestagsfraktion zuordnen. Damit würden sie vermutlich gleichzeitig ihre Argumentation weniger landespolitisch als vielmehr stärker bundespolitisch ausrichten. Gegen diese Kraft, die den Bundesrat nach Koalition und Opposition im Bundestag aufspaltet, wirkt die Unterschiedlichkeit der

Regierungsbündnisse zwischen den Parteien auf Bundes- und auf Landesebene.[1] Beim abgekürzten Verfahren steht der Bundesrat jedoch in verstärktem Maß in der Gefahr, in den parlamentarischen Gegensatz von Koalition und Opposition, der auch im Verteidigungsfall grundsätzlich bestehen bleibt, hineingezogen und nach den Kräfteverhältnissen im Bundestag aufgegliedert zu werden.[2] Orientieren sich die Bundesratsvertreter in größerem Umfang an der Linie ihrer entsprechenden Bundestagsfraktion, was bei der unmittelbaren Debatte mit den naturgemäß stärker parteipolitisch agierenden Bundestagsabgeordneten nicht auszuschließen ist, so bedeutet das für den Bundesrat als Ganzen den Verlust der Eigenständigkeit, von der aus in der gemeinsamen Beratung eine selbständige, landespolitisch bestimmte Stellungnahme zur dringlichen Gesetzesvorlage der Bundesregierung erarbeitet werden kann. Der Bundesrat schwächte damit selbst seine trotz aller Abweichungen im Kern erhalten gebliebene Position. Anders als bei Art. 115 e bleibt er im abgekürzten Verfahren als Organ bestehen; auch bleiben seine Mitwirkungsbefugnisse der normalen Verfahrensweise im Grunde erhalten. Freilich muß der Bundesrat in der Beratungsphase, in die der erste Durchgang aufgegangen ist, darauf achten, daß er als föderative Kraft und als "polare Ergänzung des Bundestages"[3] bei der Beratung der Gesetzesvorlage mitwirkt.

---

1) Vgl. ZILLER, Bundesrat, S. 87 und 88.

2) Zur an Bundesaspekten ausgerichteten Parteipolitik im Bundesrat: MAUNZ, Grundgesetz, Art. 50 Rn. 25; ders., Staatsrecht, S. 357; KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 51 Rn. 8; vgl. auch ZILLER, Bundesrat, S. 86 - 89 (87 u. 88). Als Beispiel aus der Staatspraxis möge die Koalitionskrise des Frühjahrs 1970 zwischen SPD und CDU in Niedersachsen dienen, die sich unter anderem an der Frage der Stimmabgabe im Bundesrat entzündete, WITTIG-DANIELMEIER, Die erste Selbstauflösung eines Parlaments, Zs.f. Parlamentsfragen 1970, S. 269 - 284 (274); vgl. LAUFER, ebd. S. 324.

3) SCHMID, Karl, Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. DöV 1949, S. 201 - 207 (204).

Die Unmöglichkeit des Bundesrats, vor der Aussprache mit dem Bundestag die einheitliche Linie der Länder festzulegen, bedingt es, daß er ebenso wie die Bundestagsfraktionen seinen Standpunkt erst in der gemeinsamen Beratung finden muß. Eine Gelegenheit, Zeit zur Klärung der Meinungen zu gewinnen, gewährt das im Verfahrensablauf verzögernd wirkende Recht, die Beratung für Ausschußberatungen zu unterbrechen. Die Unverzüglichkeit der gemeinsamen Beratung bedeutet nicht nur eine Beschleunigung des Verfahrens. Ihre Anordnung kann sogar hemmend wirken, falls der Bundesrat die Ausschußberatungen dazu benutzt, sich einen Ersatz für die selbständige Beratung im entfallenen ersten Durchgang zu verschaffen. Insgesamt gesehen, bringt die gemeinsame Beratung jedoch einen Zeitgewinn, denn das zeitraubende Vermittlungsverfahren erübrigt sich. Die Streichung des Vermittlungsverfahrens bewirkt, daß der Bundesrat auf den Inhalt des Gesetzes lediglich v o r der Beschlußfassung des Bundestags Einfluß nehmen kann. Das Schwergewicht der Mitwirkung liegt bei der gemeinsamen Beratung. Ein Weg, um nach der Beschlußfassung des Bundestags in einem Vermittlungsverfahren inhaltliche Veränderungen zu erreichen, steht nicht offen. Da der Bundesrat gegen nichtzustimmungsbedürftige Gesetze kein Einspruchsrecht hat, ist bei diesen Vorlagen die Mitberatung für ihn die einzige Möglichkeit, auf die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Bei Zustimmungsgesetzen kann der Bundesrat, nachdem der Gesetzesinhalt feststelt, ebenfalls nur noch auf den Beschluß als Ganzen einwirken. Von seiner Befugnis, einer dringlichen Gesetzesvorlage der Bundesregierung die Zustimmung zu verweigern, wird der Bundesrat im Verteidigungsfall gewiß nur ungern Gebrauch machen, nimmt er doch damit die Verantwortung für die Ablehnung einer dringlichen Gesetzesvorlage auf sich. Man mag freilich damit rechnen, daß der Bundestag keinen Gesetzesinhalt sanktioniert, der den Vorstellungen

des Bundesrats zuwiderläuft[1] und den Bundesrat nicht in diese Zwangslage bringt.

3. Beeinflussung des Arbeitsstils des Bundestags

Die gemeinsame Beratung wirkt sich auch auf den Arbeitsstil des Bundestags aus. Der Wegfall des Vermittlungsverfahrens nimmt nämlich auch ihm die Möglichkeit, bei Zustimmungsgesetzen den Vermittlungsausschuß anzurufen.

Zudem können sich im Verfahren des Artikels 115 d die Fraktionen nicht zunächst einmal mit einer allgemeinen Stellungnahme begnügen und in der Zeit zwischen den Lesungen, in die sonst die Ausschußberatungen fallen, ihren Standpunkt bestimmen. Der Gesetzesinhalt wird in nur einer Beratung behandelt; in ihr müssen die Argumente gegenüber der dringlichen Gesetzesvorlage vorgebracht werden. Lediglich die Unterbrechung für Ausschußberatungen bringt einen Aufschub, solange sie dauern, wird die gemeinsame Beratung des Plenums angehalten. Während dieser Zeit besteht nicht nur die Gelegenheit zu Expertenberatungen in den Ausschüssen, sondern auch die Möglichkeit zu Besprechungen, in denen die Bundestagsfraktionen ihre Meinungen klären und die Entscheidung für die Schlußabstimmung treffen können.

Kommt es von seiten des Bundestags zu einem Antrag auf Ausschußberatungen, so ist das neben dem Wunsch nach Fachberatungen auch ein Zeichen dafür, daß der Prozeß der Willensbildung in den Fraktionen noch nicht abgeschlossen ist. Werden die Ausschußberatungen vom Bundestag beantragt, erweisen sie sich ebenso als retardierendes Moment wie wenn sie vom Bundesrat verlangt werden. Die Zeit zur Beratung ist aber in jedem Fall kürzer, als sie bei den normalen drei

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 d Abs. 2).

Lesungen des Verfahrens nach den Artikeln 76 ff. ist. In der fortgesetzten gemeinsamen Beratung fällt dann die endgültige Entscheidung über den Gesetzesinhalt.

III. Vereinbarkeit von Artikel 115 d mit Artikel 79 Absatz 3 ?

Betrachtet man die Veränderungen des abgekürzten Verfahrens im Blick auf die gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat, so zeigt sich, daß die Rechte des Bundestags als Gesetzgebungsorgan unwesentlich beschnitten werden. Der Bundesrat demgegenüber bleibt zwar als Organ erhalten, sein Handlungsspielraum jedoch wird verengt. Deutlich wird die unterschiedliche Wirkung von Verkürzungen beim Wegfall des Vermittlungsverfahrens. Von ihm sind beide Organe betroffen, stärker aber der Bundesrat. Diese Streichung nimmt ihm nämlich die Möglichkeit, noch n a c h der Beschlußfassung des Bundestags über die Gesetzesvorlage auf ihren Inhalt einzuwirken. Ausschließlich in der gemeinsamen Beratung mit dem Bundestag kann der Bundesrat den Gesetzesinhalt beeinflussen. Die Einengung seines Handlungsspielraums, die der Bundesrat im Verfahren nach Art. 115 d hinnehmen muß, zeigt sich darin, daß ihm der abgekürzte Gesetzgebungsmodus keine Gelegenheit gibt, die dringliche Vorlage der Bundesregierung in einer gesonderten Sitzung allein zu beraten. Der Bundesrat muß vielmehr sofort nach Einbringung der dringlichen Vorlage die gemeinsame Beratung aufnehmen, in der er zusammen mit dem Bundestag den Inhalt des Gesetzes festlegt. Gleichzeitig steht er vor der Aufgabe, eine eigene Stellungnahme zur Regierungsvorlage zu entwickeln.[1)]

Der Wegfall des Einspruchsrechts, das der Bundesrat nach Art. 77 Abs. 3 Satz 1 gegen einen Gesetzesbeschluß des Bun-

---

1) RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 d Rn. 7.

destags hat, stellt gleichfalls die Frage, ob der abgekürzte Gesetzgebungsmodus insoweit mit Art. 79 Abs. 3 vereinbar ist. Unter den dort aufgeführten unabänderlichen Verfassungsgrundsätzen ist auch die "grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" genannt. Diese Klausel garantiert den Ländern allerdings lediglich, institutionell an der Gesetzgebung des Bundes mitzuwirken. Untersagt ist es, die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrats bei der Gesetzgebung gänzlich zu beseitigen, Art und Weise der Beteiligung sind jedoch nicht festgelegt.[1)]

Da durch die Änderungen des Verfahrensablaufs, die Art. 115 d bestimmt, der Schutzbereich der Garantienorm unangetastet bleibt, wird Art. 79 Abs. 3 nicht verletzt. Der Bundesrat bleibt als selbständiges Organ bestehen; die Unterscheidung in Einspruchsgesetze und Zustimmungsgesetze erhalten. Das Einspruchsrecht allerdings ist aufgehoben, während das Zustimmungsrecht beibehalten wird. Da zudem der Bundesrat den Inhalt der Gesetzesvorlagen gemeinsam mit dem Bundestag berät, besteht im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine echte und wirksame Einflußnahme. Die Länder nehmen im abgekürzten Modus sogar viel direkter an der Beratung der Gesetzesinitiativen teil, sie können nämlich bei der parlamentarischen Behandlung unmittelbar in die Erörterung eingreifen. Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes ist also auch im Verfahren nach Art. 115 d gegeben.

---

1) KLEIN, Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S. 1890 und 1891.

Drittes Kapitel

Das Verfahren der Gesetzgebung durch das Notparlament "Gemeinsamer Ausschuß" nach Artikel 115 e Absatz 1

A. Herkunft und Aufgabe des Verfassungsorgans "Gemeinsamer Ausschuß"

I. Herkunft der Idee eines Notparlaments

Mit dem neugeschaffenen Verfassungsorgan "Gemeinsamer Ausschuß" beantwortet die Verfassungsnovelle vom 24.6.1968 die Frage, wer die Gesetzgebungstätigkeit ausüben soll, wenn der Bundestag wegen äußerer krisenbedingter Umstände seine Befugnisse nicht wahrnehmen kann.

1. Ausfall des Bundestags als Ansatzpunkt

Der Ansatzpunkt für die Idee des Gemeinsamen Ausschusses war der Ausfall des Bundestags als Organ der Legislative. Der Gesetzgeber ließ sich von der realistischen Vorstellung leiten, daß im Verteidigungsfall der Bundestag aktionsunfähig werden kann, entweder weil das Parlament angesichts der notwendig werdenden Entscheidungen nicht rechtzeitig zusammenzutreten vermag oder weil es trotz eines Zusammentritts von Abgeordneten nicht das Quorum erreicht, das zur Beschlußfähigkeit erforderlich ist. Nach Art. 115 e Abs. 1 wird der Gemeinsame Ausschuß nur dann und auch nur solange als "Legalitätsreserve", als "Not- oder Reserveparlament"[1] tätig, als der Bundestag an seiner Funktionsausübung gehindert ist.

---

1) HERZOG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 1.

Das Verhältnis von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß gestaltet das Grundgesetz so, daß das Notparlament streng subsidiär ist.[1] Es erlaubt nicht, wie es im Verlauf der Beratungen vorgesehen war, im Frieden Gesetzentwürfe für den Verteidigungsfall durch den Gemeinsamen Ausschuß billigen zu lassen (Art. 53 a Abs. 2 Benda E - BT Drs. IV/3494 -) oder Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gemeinsamen Ausschuß zu delegieren (Art. 115 e Abs. 1 Satz 1 Benda E; Art. 115 e Abs. 1 Lücke E - BT Drs. V/1879 -).

Trotz der Stimmen, die einen solchen Versuch für unmöglich hielten, da im Verteidigungsfall "die Gefahrenlage so extrem ist, daß nichts möglich ist"[2], weil dann "wahrscheinlich die anderen (sc. die Bundesregierung) auch nicht zusammentreten können"[3], läßt das Grundgesetz im Falle der Aktionsunfähigkeit des Bundestags die Gesetzgebungsbefugnisse nicht auf Exekutivorgane, sondern auf ein für diese Situation eigens geschaffenes, subsidiär zuständiges Legislativorgan übergehen.

2. Abwehr des gesetzesvertretenden Notverordnungsrechts

Das Bestreben, das Verfassungsgefüge des Grundgesetzes auch im Verteidigungsfall beizubehalten, hat nicht von Anfang an die lange und lebhafte Diskussion um eine Regelung des (äußeren) Notstands beherrscht. Am Beginn der parlamentarischen Beratungen stand vielmehr Art. 115 a Abs. 4 Nr. 1

---

1) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 15 (Allg.Teil, unter IX); LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 2; unrichtig daher MENZEL, Eberhard, Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DöV 1968, S. 297 - 308 (302).

2) So RIDDER, in 1. öff. Informationssitzung, S. 78 (Befragung).

3) So BRENNER (IG Metall) in 2. öff. Informationssitzung, S. 49, 50; ebs. ROSENBERG (DGB), ebd., S. 21; u.a.

Schröder-Entwurf[1], der dem Art. 48 WRV nachgebildet war und ein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht der Bundesregierung vorsah.[2] Schröder selbst kennzeichnete als Bundesinnenminister die Grundhaltung dieses ersten Regierungsentwurfs dahingehend, daß der Ausnahmezustand "die Stunde der Exekutive" sei.[3] Die Antwort auf diese überkommenen Vorstellungen entsprechende Notstandskonzeption war der Vorschlag[4] eines Ausschusses, der aus Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitgliedern gebildet werden sollte, um auch in äußersten Krisenzeiten ein parlamentarisches Organ zur Verfügung zu haben.[5] Die Anregung wurde vom Bundesrat aufgegriffen (Art. 115 a Abs. 2 Satz 2 i.d.F. der Stellungnahme des Bundesrats zum Schröder-Entwurf)[6], dem somit das Verdienst zukommt, diese Überlegung in die parlamentarische Beratung eingeführt zu haben.[7] Sie ist in Form des

---

1) SCHRÖDER E - BT Drs. III/1800 -.

2) Zum Schröder E s. HESSE, Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustandes, JZ 1960, S. 105 - 108 (107, 108); LOHSE, Streik und Staatsnotstand, S. 124, 125; ders.: Der Entwurf 1967 der Notstandsverfassung und seine Vorläufer, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 369 - 396 (370, 371); WILKE, Notstandsverfassung und Verordnungsrecht, DVBl. 1969, S. 917 - 924 (917).

3) 124. Sitzg. des BT am 28.9.1960, Sten.Ber. des BT, 3. WP. Bd. 47, S. 7177 (C).

4) ARNDT, Adolf, Bundeskonferenz der SPD 1967, Protokoll S. C 67, 68, bezeichnet sich zusammen mit Min.Präs. Hinrich KOPF (Niedersachsen - SPD) als "Vater"; dazu WEBER, Werner, 2. öff. Informationssitzung, S. 58, 59 (Referat); vgl. AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 33.

5) ARNDT, Adolf, Demokratie - Wertsystem des Rechts, in ARNDT-FREUND, Notstandsgesetze - aber wie?, S. 41, 42; BENDA in 1. öff. Informationssitzung, S. 5; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a, S. 3 und Rn. 1; vgl. SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 245, 246; BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 4.

6) SCHRÖDER E - BT Drs. III/1800 - Anlage 2, S. 6.

7) BInMin. LÜCKE in der 308. Sitzung des BR am 28.4.1967, Sten.Ber. des BR, S. 61 (B) (C); ungenau daher SCHUNCK, Notstandsrecht, Art. 53 a Erl., S. 44.

Verfassungsorgans "Gemeinsamer Ausschuß" seit dem Benda-Entwurf zum entscheidenden Element der Bemühungen geworden, die Verantwortung des Parlaments auch im Verteidigungsfall zu gewährleisten und zu sichern.[1] Der Gesetzgeber folgte damit nicht den aus der Verfassungsgeschichte vorgezeichneten, klassischen Lösungen, die im Ausnahmezustand die Legislativbefugnisse auf die Exekutive übertragen, deren Organe dann gesetzgebende und ausübende Gewalt bei sich vereinigen.[2] Mit dem Gemeinsamen Ausschuß soll ein gesetzesvertretendes Notverordnungsrecht vermieden werden. Man kann sagen, der verfassungsändernde Gesetzgeber hat den Weg weiterbeschritten, den der Verfassungsgeber eingeschlagen hat. Wegen der Erfahrungen mit der Anwendung des Artikels 48 WRV[3] wollte dieser keine Regelung in das Grundgesetz aufnehmen, die dem Art. 48 WRV entsprach, damit es im Augenblick des Staatsnotstands dem Parlament nicht möglich wäre, sich seiner Verantwortung zu entziehen.[4] Mit dem Gemeinsamen Ausschuß, der sein Entstehen dem Bestreben verdankt, ein gesetzesvertretendes Notverordnungsrecht abzuwehren, ist ein subsidiär zuständiges Legislativorgan geschaffen, das im Verteidigungsfall an die Stelle von Bundestag und Bundesrat tritt, falls

---

1) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 20 (zu Art. 53 a); s. auch LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 1.

2) S. WILKE, DVBl. 1969, S. 917.

3) ANSCHÜTZ, Verfassung des Deutschen Reiches, S. 283, 284. Die Bedeutung des Art. 48 WRV kann hier nicht aufgezeigt werden, siehe daher nur ANSCHÜTZ, ebd., S. 279, 280; FROMME, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 112 - 123, 165 - 169.

4) FROMME, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 123; DOEMING-FÜSSLEIN-MATZ, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF Bd. 1 (1951), S. 605 - 613; vgl. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 1; sehr kritisch zu dieser Einstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers MARTINI, Notstandsrecht nach der Verabschiedung, Politische Welt 1968, S. 9 - 12 (11).

der Bundestag nicht handeln kann.[1)]

3. Vergleichbare Vorbilder im deutschen und ausländischen Staatsrecht

Mit der Schaffung des Gemeinsamen Ausschusses betrat der Gesetzgeber verfassungsrechtliches Neuland. Ein direktes Vorbild für dieses aus Mitgliedern beider gesetzgebender Körperschaften gebildetes Notparlament enthielt das Grundgesetz nicht[2)]; weder der Ständige Ausschuß nach Art. 45[3)], noch der Vermittlungsausschuß des Art. 77 Abs. 2[4)] oder die Ausschüsse des Bundestags allgemein[5)] können angeführt werden. Dem Ständigen Ausschuß ist in Art. 45 Abs. 2 ausdrücklich das Recht der Gesetzgebung entzogen, er kann deshalb "kein den BT. ersetzendes (Notstands)Organ" sein.[6)] Auch den übrigen Ausschüssen fehlt die Gesetzgebungskompetenz.

Beachtenswert ist jedoch das Beispiel der "Kriegsdelegation

---

1) Zur Entstehungsgeschichte im einzelnen siehe DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a, S. 3 - 6; EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Kritik der Notstandsgesetze, S. 118 - 125; vgl. auch SEIFERT, Der Notstandsausschuß, S. 128 - 133. Zu den einzelnen Notstandsentwürfen WILKE, DVBl. 1969, S. 917 - 919; LOHSE, Streik, S. 124 - 146; ders., ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 369 - 380.

2) Vorläufer aus der deutschen und ausländischen Verfassungsgeschichte bei SEIFERT, Der Notstandsausschuß, S. 27 - 41.

3) ARNDT, Adolf, Bundeskonferenz der SPD 1967, S. C 67; BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 6 (Befragung); GEHRING, Parlament - Regierung - Opposition, S. 292 Fußn. 219; s. auch SCHMITT-LERMANN, Die verfassungsrechtliche Regelung des Staatsnotstands, DöV 1960, S. 321 - 326 (325).

4) So aber SCHMITT-LERMANN, DöV 1960, S. 325; ihm zu Recht widersprechend SCHÄFER, Hans, Zur Problematik einer Notstandsregelung, NJW 1960, S. 1129 - 1133 (1131), sowie Fußn. 17.
Zutreffend die Gleichstellung mit dem Vermittlungsausschuß verneinen: DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 5; ders., DöV 1970, S. 231; EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 125, 136; KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 2; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 3; SANTO, Notstandsausschuß, S. 59, 60; vgl. auch BENDA E
(Fortsetzung s.nächste S.) - BT zu Drs.

des schwedischen Reichstages"[1]. Es zeigt sich, daß der schwedische Gesetzgeber mit seiner Novelle von 1965 das Problem der Ersetzung des funktionsunfähigen Parlaments auf ähnliche Weise gelöst hat wie der deutsche.[2]

II. Aufgabe des Gemeinsamen Ausschusses; Folgen dieser Aufgabe

Um die Aufgabe des Gemeinsamen Ausschusses zu bestimmen, darf man nicht nur die organisationsrechtliche Norm des Artikels 53 a Abs. 1 betrachten, sondern muß die Kompetenznormen des Abschnitts X a, Grundgesetz, nämlich Art. 115 a Abs. 2, Art. 115 e, Art. 115 f Abs. 2 und Art. 115 h Abs. 2 hinzunehmen.[3]

IV/3494 - Begründung, S. 8 (zu Art. 53a); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 20 (zu Art. 53 a).

5) So aber offenbar BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 6 (Befragung); auch GEHRING, Parlament - Regierung - Opposition, S. 292 Fußn. 219.

6) KLEIN, Grundgesetz, Art. 45 Anm. III 2, S. 952; unrichtig daher GEHRING, Parlament - Regierung - Opposition, S. 292 Fußn. 219.

---

1) Einzelheiten bei PETREN in 4. öff. Informationssitzung, S. 40 - 42 (Referat); WALTER, Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderung von 1965, ZaöRV Bd. 26 (1966), S. 59 - 58 (70 - 74); ECKSTEIN, Anlage zu BT zu Drs. IV/3494 -, S. 36.
§ 50 Regierungsform (Auszug): "Wird das Reich in einen Krieg verwickelt und erfordern es die Kriegsverhältnisse, tritt die Kriegsdelegation des Reichstags an dessen Stelle."
§ 73 Reichstagsordnung (Auszug): "Die Kriegsdelegation des Reichstags besteht aus fünfzig Mitgliedern; ... Für jedes Mitglied wird ein Vertreter gewählt, der es im Verhinderungsfall vertritt." (Übersetzung bei WALTER, a.a.O., S. 81/82).

2) Nach BENDA, Notstandsverfassung, S. 50, hat die schwedische Regelung "die Beratungen des Bundestages nicht unmittelbar beeinflußt".

3) Vgl. DELBRÜCK, Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DöV 1970, S. 229 - 234 (231).

1. Erhaltung des gewaltenteilenden Systems

Bei einer solchen Betrachtung zeigt sich, daß der Gesetzgeber auch im Verteidigungsfall das gewaltenteilende System des Grundgesetzes einhalten wollte, um es nicht zu einer Machtkonzentration bei der Exekutive kommen zu lassen.[1] Die Legislative als die erste Gewalt wird nicht beseitigt, sei auch der Bundestag durch äußere Umstände daran gehindert, seine Aufgaben auszuführen.[2] Verwendet man die Definition von Carl Schmitt - "Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet"[3] -, so ist im Verfassungssystem des Grundgesetzes ein Organ der Legislative der Souverän, da entweder der Bundestag oder das Ersatzparlament "Gemeinsamer Ausschuß" die Entscheidung über den Ausnahmezustand, hier also den Verteidigungsfall, fällt.[4] Vor die Wahl gestellt zwischen einer generalklauselartigen Regelung mit dem Inhalt eines Notverordnungsrechts der Exekutive und der Aufrechterhaltung des parlamentarischen Systems[5], ent-

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 37; vgl. AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 3.

2) BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 4 und S.19 (zu Art. 115 a ff.); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 15 (unter IX); vgl. SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 78, 81.

3) SCHMITT, Carl, Politische Theologie, 2. Ausg. 1934, S.11.

4) Nach HINDER, Der Souverän, der im Ausnahmezustand entscheidet, Zs. f. Geopolitik 1968, S. 10 - 15 (14 u. 15) ist der einzelne Staatsbürger der Souverän, der die Entscheidung über den Ausnahmezustand selbst fällen muß und nicht auf Abgeordnete delegieren kann. Hinder übersieht, daß er mit der im übrigen unpraktikablen unmittelbaren Entscheidung durch das Staatsvolk ein Element der direkten Demokratie einführt, das dem auf Repräsentation beruhenden System des Grundgesetzes wesensfremd ist.

5) BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 3 (Referat); SCHUNCK, Notstandsrecht, Art. 53 a Erl. S. 45; ders., Das Notstandsrecht, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 1969, S. 185 - 190 (188); BENDA in 1. öff. Informationssitzung, S. 5 (Referat).

schied sich der verfassungsändernde Gesetzgeber gegen das überkommene Schema einer Regelung des Ausnahmezustands. Mit dem Gemeinsamen Ausschuß schuf er ein Organ, das es ermöglicht, das Gegenüber von handelnder Exekutive und kontrollierender Legislative auch in äußersten Krisenzeiten beizubehalten.[1)]

Die Notstandsnovelle hat für den Verteidigungsfall keine Normen geschaffen, die als Teile einer nur in besonderen Krisenzeiten geltenden eigenständigen Verfassung außerhalb und neben dem Grundgesetz stehen.[2)] Die getroffene verfassungsrechtliche Regelung ist geleitet und bestimmt von den unabänderlichen Grundprinzipien der Verfassung. Das bedeutet eine Abkehr von der üblicherweise für notwendig gehaltenen uneingeschränkten Erweiterung der Entscheidungsbefugnis der Exekutive. Vielmehr wird die zweite Gewalt auch während eines äußeren Notstands von der ersten kontrolliert. "Ein Kernstück der Konzeption ... ist die Gewährleistung eines unter allen Umständen arbeitsfähigen Organs der Volksvertretung, dem die parlamentarische Kontrolle der Exekutive obliegen und die Befugnis zur Gesetzgebung vorbehalten bleiben soll."[3)] Bewußt nimmt der Gesetzgeber in Kauf, "daß das deutsche Notstandsrecht im Vergleich zu dem anderer Staaten erheblich ausführlicher, komplizierter und in seiner Anwendung schwerfälliger sein wird".[4)] Er tut das, weil das gewaltenteilende System der checks and balances geeignet ist, dem Staatsbürger eine Freiheitssphäre zu gewährleisten.[5)] Die Skepsis, ob es möglich sein werde, das

---

1) DELBRÜCK, DöV 1970, S. 231.

2) A.A. für Art. 115 e Abs. 1 KRATZMANN, Die Verfassungsänderung, S. 158, 159 und 161.

3) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 15 (unter IX).

4) ebenda; kritisch dazu BAYER, Notstandsverfassung und Rechtsvergleichung, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 608 - 616 (609 und 613, 614).

5) Vgl. GILLNER, Das Gesetz für die Stunde der Not, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 1962, S. 198 - 200 (198).

Gewaltenteilungsprinzip in Ausnahmezuständen, besonders im Verteidigungsfall, in dem der Staat in seiner äußeren Existenz bedroht ist, aufrechtzuerhalten[1], rührt aus der Neuartigkeit dieser verfassungsrechtlichen Regelung her. Die deutsche und ausländische Rechtsgeschichte widersprechen ihr. Ausnahmezustände haben bisher stets eine Machtkonzentration, und zwar bei den Organen der Exekutive, ausgelöst. Gleichwohl erscheint das Bemühen, mit Hilfe des Gemeinsamen Ausschusses die Legislative auch dann noch funktionsfähig zu erhalten, wenn der Bundestag ausfällt, als realistisch einzuschätzender Versuch, unter Mitwirkung der ersten Gewalt die Stunde der Not zu meistern.[2]

Die Wirksamkeit der kontrollierenden Mitwirkung des Notparlaments wird allerdings bezweifelt mit dem Argument der Größe des Gemeinsamen Ausschusses.[3] Dem Kabinett mit gewöhnlich etwa zwanzig Ministern stünde der nur unwesentlich größere Gemeinsame Ausschuß gegenüber. Während die Minister jedoch den wenn auch möglicherweise nicht voll arbeitsfähigen Apparat der Bürokratie zur Verfügung hätten, müßten die 33 Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses ihre gesetzgeberische

---

1) S. GILLNER, Das Gesetz für die Stunde der Not, a.a.O., S. 198; SCHUNCK, Staats- und Kommunalverwaltung, 1969, S. 185.

2) SCHMIDT-BLEIBTREU in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 1; KLEIN, Franz, ebd., Art. 53 a Rn. 1; BENDA, Notstandsverfassung, S. 62 und 109; LOHSE, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 374; EVERS in 1. öff. Informationssitzung, S. 64 (Befragung). Wenn man hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses im Verteidigungsfall auch weitgehend auf Prognosen angewiesen ist, so kann doch BAYER, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 614 nicht gefolgt werden, der aus der Entscheidung des Gesetzgebers den Schluß zieht, die Notstandsverfassung habe nur Vorsorge für nicht-existentielle Gefahren für den Staat getroffen.

3) ACHTERBERG, Grundzüge, S. 81; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 3, 37, 38; HALL, Ausgewählte Probleme des geltenden Notstandsrechts, JZ 1970, S. 353 - 357 (356); RAUSCHNING, Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht, S. 84 u. 85; STERZEL, 20 Jahre Grundgesetz - Zur

(Fortsetzung s.nächste S.)

und kontrollierende Tätigkeit ohne eine solche Hilfe ausüben. Da beides gerade im Verteidigungsfall besonders umfangreiche Aufgaben seien, bestehe die Gefahr der zeitlichen Überbeanspruchung, insbesondere aber die Gefahr der informellen Abhängigkeit von den Exekutivorganen. Das bedinge einen Verlust an Wirksamkeit legislativer Entscheidung und Kontrolle.[1] Der Gemeinsame Ausschuß führe zu einer Scheinlegitimität, die der Exekutive das "Legitimitätsrisiko" für ihre Handlungen abnehme. Daher sei eine Lösung vorzuziehen, die klare Verantwortungen schaffe. Die Exekutivorgane sollten im Verteidigungsfall im Rahmen des ihnen erforderlich Scheinenden handeln dürfen, gebunden durch das Erfordernis nachträglicher Indemnitätserteilung durch das Parlament.[2]

Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist diesen Vorstellungen nicht gefolgt. Dem Einwand, daß die Gesetzgebungsorgane im Verteidigungsfall zu sehr beansprucht seien, begegnet er mit der Regelung des Artikels 115 c, die es dem Bund unter Erweiterung seiner Kompetenzen ermöglicht, im Frieden Gesetze für den Verteidigungsfall zu erlassen (sog. Vorsorgegesetzgebung). Die Gesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuß ist dem Recht der Exekutive, im Ausnahmezustand Notverordnungen erlassen zu können, vorzuziehen. Ein Notparlament steht dem parlamentarischen System der Verfassung näher als eine Notverordnungsbefugnis.[3] Eine nachträgliche Indemnitätserteilung ist zudem weniger wirksam als eine vorherige Kontrolle.

---

verfassungsrechtlichen Entwicklung der Bundesrepublik seit 1949, KJ 1969, S. 244 - 251 (249, 250); KOGON in 1. öff. Informationssitzung, S. 19 (Befragung); vgl. ders., ebd., S. 10 (Referat).

1) HESSE in 2. öff. Informationssitzung, S. 89, 90 (Referat).

2) Sehr deutlich KOGON in 1. öff. Informationssitzung, S. 10 (Referat), S. 12, 19 und 20 (Befragung).

3) BENDA, Notstandsverfassung, S. 63; LOHSE, Streik, S. 133.

Im übrigen zeigt sich, daß trotz allen Bemühens, einen Machtzuwachs der Exekutive im Verteidigungsfall zu verhindern, eine Konzentration der Staatsgewalt bei den ausführenden Organen nicht zu umgehen ist. Mit dem Verfassungsorgan "Gemeinsamer Ausschuß" wird jedoch ein Gegengewicht geschaffen, um nach dem Ausfall des Bundestags eine unumschränkte Herrschaft der Regierung zu vermeiden.

2. Keine Normierung eines Notverordnungsrechts

Falls der Bundestag handlungs- und funktionsunfähig ist, tritt an die Stelle von Bundestag und Bundesrat der Gemeinsame Ausschuß und nimmt als Notparlament die legislativen Aufgaben wahr (Art. 115 e Abs. 1). Auf die Regelung eines gesetzesvertretenden Notverordnungsrechts hat das Grundgesetz verzichtet, da nach Auffassung des Gesetzgebers durch den Gemeinsamen Ausschuß sichergestellt ist, "daß unter allen Umständen eines äußeren Notstandes parlamentarische Organe handlungsfähig bleiben".[1] Ein Notverordnungsrecht wurde in den Beratungen überhaupt nur für den Fall erörtert, daß auch der Gemeinsame Ausschuß ausfällt.

Der Höcherl-Entwurf[2] und der Benda-Entwurf[3] sahen ein solches gesetzesvertretendes Verordnungsrecht als letzte Stufe auf der Leiter der Rechtsetzungsmöglichkeiten im Verteidigungsfall vor. Erst im Lücke-Entwurf entfiel diese Befugnis

---

1) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 15 (unter IX).

2) Art. 115 c Abs. 2 Höcherl E - BT Drs. IV/891 - Begründung, S. 12; zum Notverordnungsrecht dieses Entwurfs siehe LOHSE, Streik, S. 127; WILKE, DVBl. 1969, S. 917, 918.

3) Art. 115 e Abs. 4 BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 23. Der Benda-Entwurf enthielt, wie sich aus seiner Begründung (ebd., S. 5) entnehmen läßt, ein verkapptes Notverordnungsrecht; Kritik EVERS, Die perfekte Notstandsverfassung, AöR Bd. 91 (1966), S. 7 - 10; LOHSE, Streik, S. 134, 135; WILKE, DVBl. 1969, S. 918.

der Exekutive.[1] Auch das Grundgesetz kennt sie nicht als ultima ratio, sondern läßt die Frage offen, was zu geschehen hat, wenn auch der Gemeinsame Ausschuß nicht legiferieren kann. Nicht zuletzt mag dabei die Überlegung mitgespielt haben, daß ein solcher Extremzustand, in dem selbst der Gemeinsame Ausschuß ausfällt, zwar vorstellbar ist, sich aber der vorherigen rechtlichen Regelung entzieht.[2] Freilich ist diese Entscheidung von einer Prognose der tatsächlichen Verhältnisse in einem Verteidigungsfall abhängig. Die Auffassung derjenigen, die im Fehlen eines Notverordnungsrechts eine gefährliche Lücke im Gebäude der Notstandsverfassung[3] sehen, die einen Rückgriff auf übergesetzliches Notstandsrecht nötig machen werde[4], ist das jedoch ebenso. Verlangt man nicht, eine Notstandsregelung habe lückenlos zu sein, wird man zugeben müssen, daß es keine logisch zwingende Argumentation für oder gegen ein Notverordnungsrecht als letzte Möglichkeit gibt. So betrachtet, handelt es sich bei der Entscheidung des Gesetzgebers um eine Abwägung, die er zu treffen

---

1) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 15; kritisch dazu SCHÄFER, Hans, AöR Bd. 93 (1968), S. 55, 56; ders. in 2. öff. Informationssitzung, S. 75; a.A. BETTERMANN, ebd., S. 8 (Befragung).

2) EVERS in 1. öff. Informationssitzung, S. 59, 60; s. auch ROSENBERG in 2. öff. Informationssitzung, S. 18.

3) So SCHÄFER, Hans, AöR Bd. 93 (1968), S. 55.

4) Für ein Notverordnungsrecht als letzte Stufe: BAYER, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 614 - 616; BUSSE, Notstandsordnung und Demokratie, in: Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, S. 21, 22; LOHSE, Streik, S. 141; ders., ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 384, 385; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 237; BERNHARDT in 1. öff. Informationssitzung, S. 24, 25 (Referat), S. 28 (Befragung); SCHNEIDER, ebd., S. 54, 55 (Befragung); s. auch KOGON, ebd., S. 10 (Referat); WEBER, Werner in 2. öff. Informationssitzung, S. 59 (Referat); SCHÄFER, Hans, ebd., S. 75; ders., AöR Bd. 93 (1968), S. 55, 56; offenbar auch WILKE, DVBl. 1969, S. 919.

hatte zwischen der Gefahr, die eine denkbare Lückenhaftigkeit der Notstandsregelung in sich trägt, und der historisch erklärlichen Furcht, ein solches Verordnungsrecht könne durch die Organe der Exekutive mißbraucht werden.[1] Meint man jedoch, das Fehlen eines Notverordnungsrechts bedeute eine gefährliche Lücke, sollte man allerdings Art. 115 c Abs. 1 beachten, der dem Bund für den Verteidigungsfall eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit auch auf den Sachgebieten gibt, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder gehören. Diese Kompetenz ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber, schon im Frieden gesetzgeberisch Vorsorge zu treffen für vorhersehbare Notstandssituationen.[2] Erfüllt er diese Aufgabe in vernünftiger Weise, sollte im Verteidigungsfall ein "Vorrat" an Gesetzen vorhanden sein, auf den sich die Exekutive stützen kann, selbst wenn der Gemeinsame Ausschuß als Ersatzparlament anfangs nicht aktionsfähig ist. Die ordentlichen Gesetzgebungsorgane haben es somit im Frieden in der Hand, ein übergesetzliches Notverordnungsrecht zu verhindern, indem sie durch eine Vorsorgegesetzgebung die möglicherweise vorhandene Lücke im System der Rechtsetzungsmöglichkeiten im Verteidigungsfall schmal werden lassen.

3. Ein im Verteidigungsfall subsidiär zuständiges Notparlament

Der Gemeinsame Ausschuß[3] ist ein Ersatzparlament.[4] Sein

---

1) SCHÄFER, Friedrich, Probleme einer Notstandsverfassung, in: Der Staatsnotstand, S. 240 - 250 (S. 247, 248); ROSENBERG in 2. öff. Informationssitzung, S. 17.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 c Rn. 5 u. 10; RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 c Rn. 10; SCHÄFER, Hans, AöR Bd. 93 (1968), S. 49; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 26 (zu Art. 115 c).

3) Die Bezeichnung "Gemeinsamer Ausschuß" ist wenig glücklich, dazu AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 33 - 39, insbes. S. 39; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 5 mwN.; ders., DöV 1970, S. 231.

4) RIDDER, Notstand '66, S. 40, leugnet diesen Charakter: (Fortsetzung s.nächste S.)

Charakter als (Not-)Parlament[1] ergibt sich aus seiner Aufgabe, im Verteidigungsfall für den handlungs- und funktionsunfähigen Bundestag tätig zu werden.

Der Gemeinsame Ausschuß stellt kein Nebenparlament neben dem noch funktionsfähigen Bundestag dar. Auch im Verteidigungsfall ist er nur subsidiär zuständig und tritt erst dann an die Stelle von Bundestag und Bundesrat, wenn der Bundestag ausfällt.[2] Zutreffend dürfte es daher sein, den Gemeinsamen Ausschuß als "Parlament im Wartestand" zu bezeichnen. Wird er jedoch als Notparlament tätig, so umfaßt sein Aufgabenbereich grundsätzlich sämtliche Befugnisse, die der ersten Gewalt zustehen. Als eigenem Verfassungsorgan räumt ihm daher zu Recht das Grundgesetz einen eigenen Abschnitt nach dem über den Bundestag und den Bundesrat ein.[3] Den Ge-

---

"Es bedarf keiner Begründung, daß der gemeinsame Ausschuß kein verkleinertes Parlament sein kann." für ihn ist der Gemeinsame Ausschuß "ein Schattenkabinett der Parteiführer"; ebd., S. 41; zustimmend HOLZ, Hans-Heinz, Die Notstandsinstitution Gemeinsamer Ausschuß, Blätter für deutsche und internationale Politik, 1966, S. 60 8 - 616 (611, 612); dagegen BENDA, Notstandsverfassung, S.77; ders. in 1. öff. Informationssitzung, S. 5 (Referat) mit dem Argument der demokratischen Legitimation der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses; vgl. auch AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 44: "Die Zuweisung eines eigenen Abschnitts verleiht bereits zu diesen Zeiten (sc. Friedenszeiten) dem Gemeinsamen Ausschuß die Qualität einer eigenen, in keinem Unterorganverhältnis stehenden Instanz".

1) A.A. ACHTERBERG, Grundzüge, S. 80, wegen der Zugehörigkeit von (nicht gewählten) Bundesratsvertretern.

2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 36; SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 71; HEINSEN, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 14.

3) AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 44; EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 135; LOHSE, Streik, S. 133; BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 8.

meinsamen Ausschuß als "Geheimgremium einzelner Personen außerhalb demokratischer Publizität"[1] zu bezeichnen, weil seine Mitglieder mehr Informationen erhalten als andere Bundestagsabgeordnete[2] und weil er nicht-öffentlich tagt[3], wie § 10 GeschO GA bestimmt, ist unzulässig. Die Informationen, die einzelne Abgeordnete erhalten, sind auch in normalen Zeiten unterschiedlich.[4] Unvermeidlich dürfte im Verteidigungsfall die Einschränkung der Unterrichtung der Öffentlichkeit sein. Trotz der Tatsache, daß die Fraktionen des Bundestags ihre führenden Mitglieder in den Gemeinsamen Ausschuß entsandt haben, repräsentiert er nicht die Fraktionsführungen der im Bundestag vertretenen Parteien[5]; vielmehr ist er ein Organ der Legislative, ein Notparlament, das Bundestag und Bundesrat vertritt.[6]

Mit Ausnahme der Sitzungen, in denen die Bundesregierung ihn über ihre Planungen für den Verteidigungsfall unterrichtet (Art. 53 a Abs. 2 Satz 1), wird der Gemeinsame Ausschuß nur im Verteidigungsfall tätig. Sein Verhältnis zum Bundestag ist gekennzeichnet durch das Merkmal strenger Subsidiarität.

---

1) So ROSENBERG in 2. öff. Informationssitzung, S. 17 (Referat).

2) S. AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 15 mwN.

3) So RIDDER, Notstandsordnung und Demokratie, in: Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, S. 37 und 38; EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 141.

4) AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 16 und 17; ARNDT, Adolf, Bundeskonferenz der SPD 1967, S. C 69; vgl. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 14; LOHSE, Streik, S. 137.

5) KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 5; BENDA, Notstandsverfassung, S. 77.

6) Unzutreffend daher HOLZ, Hans-Heinz, Blätter für deutsche und internationale Politik 1966, S. 612.

Nur bei einem durch äußere Umstände herbeigeführten Ausfall des Parlaments tritt der Gemeinsame Ausschuß als Ersatzparlament sowohl an die Stelle des Bundestags als auch an die des Bundesrats, da er als einheitliches und nicht nach Bänken gegliedertes Organ gebildet ist.[1] Nachdem die Notstandsverfassungsentwürfe zunächst ein Nebeneinander von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß ermöglichten[2], weil der noch arbeitsfähige Bundestag den Gemeinsamen Ausschuß zur Gesetzgebung ermächtigen konnte, kennt das Grundgesetz eine solche Delegationsmöglichkeit nicht, sondern grenzt die Tätigkeit beider Organe scharf gegeneinander ab. Die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses als Parlament ist beschränkt auf den Fall der Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags.

Tritt der Gemeinsame Ausschuß also erst im Verteidigungsfall in Tätigkeit, so wird er doch zuvor im Frieden gebildet. Diese aus Art. 53 a Abs. 2 Satz 1 folgende Aussage läßt sich ebenso aus dem Sinn des Verfassungsorgans ableiten. Soll in einer bedrohlichen Kriegslage ein parlamentsloser Zustand verhindert werden, indem bei Ausfall des Bundestags sogleich ein Ersatzparlament an seine Stelle tritt, so ist das nur möglich, wenn dieses Organ vorher gebildet ist und seine Mitglieder bereits bestimmt sind.[3] Die Bildung des Gemein-

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 36, vgl. auch Rn. 30 - 32; HEINSEN, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 14; ders. als Berichterstatter des RA BR in der 308. Sitzung des BR am 28.4.1967,Sten. Ber. des Bundesrats, S. 52 (C); vgl. auch ELLWEIN in 1. öff. Informationssitzung, S. 33 (Referat).

2) Art. 115 e Abs. 1 Satz 1 BENDA E - BT Drs. IV/3494 - Begründung, S. 22 (zu Art. 115 e Abs. 1); Art. 115 e Abs. 1 LÜCKE E BT Drs. V/1879 Begründung, S. 27 (zu Art. 115 e Abs. 1); s. die ablehnende Stellungnahme zu Art. 115 e Abs. 1 LÜCKE E bei SCHILLER, Theo, Des Notstands neue Kleider, Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 326 - 334 (330 - 332).

3) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 25; BERNHARDT in 1. öff. Informationssitzung, S. 24 (Referat); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 16.

samen Ausschusses im Frieden bedeutet jedoch nicht, daß er bereits dann Befugnisse ausübt, die dem Bundestag zustehen.[1] Vor dem Eintritt des Verteidigungsfalls hat er lediglich das Recht, von der Bundesregierung über die Planungen für den Verteidigungsfall unterrichtet zu werden (Art. 53 a Abs. 2 Satz 1). Diesem Recht entspricht die Pflicht des Gemeinsamen Ausschusses, mindestens zwei Informationssitzungen im Jahr abzuhalten (§ 8 Abs. 2 GeschO GA). Darüber hinaus ist der Gemeinsame Ausschuß einzuberufen, wenn es der Bundespräsident, der Bundeskanzler oder sechs seiner Mitglieder verlangen (§ 8 Abs. 3 GeschO GA). Die Informationssitzungen dienen dazu, daß die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses sich auf ihre Aufgaben im Verteidigungsfall vorbereiten.[2] Wie Art. 53 a Abs. 2 Satz 2 bestimmt, werden durch diese Sitzungen die Rechte des Bundestags und seiner Ausschüsse nach Art. 43 Abs. 1 nicht berührt. Nach Art. 43 Abs. 1 können der Bundestag und seine Ausschüsse die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen. Das zitierte Kabinettsmitglied hat die Pflicht, Auskunft auf Fragen zu geben.[3] Aus der besonderen Klarstellung in Art. 53 a Abs. 2 Satz 2 folgt, daß die Bundesregierung eine Auskunft, die im Bundestag oder in den Ausschüssen über die Planung für den Verteidigungsfall verlangt wird, nicht mit der Begrün-

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 2 u. 11 (zu Art. 53 a Abs. 2); anders Art. 53 a Abs. 2 BENDA E - BT Drs. IV/3494 -; dagegen EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 8 und 9; LOHSE, ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 377 u. 378; anders auch Art. 53 a Abs. 3 LÜCKE E - BT Drs. V/1879 -; dazu DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 30 - 32 mwN.

2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 34; KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 2 und 3; BENDA, Notstandsverfassung, S. 81; SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 75 und 76; vgl. SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 134 - 136.

3) KLEIN, Grundgesetz, Art. 43 Anm. III 2, S. 936, 937; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 43 Rn. 8; AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 10 - 13; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 14.

dung verweigern kann, daß der Gemeinsame Ausschuß bereits darüber unterrichtet worden sei. Die Klarstellung beruht auf dem Verhältnis von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß. Der Gemeinsame Ausschuß ist nicht ein besonders - speziell für Fragen, die mit dem Verteidigungsfall zusammenhängen - zuständiges Organ, sondern ein Ersatzparlament, das im Verteidigungsfall den ausgefallenen Bundestag ersetzen soll. Vereinbar mit dieser Aufgabe ist es, den Gemeinsamen Ausschuß im Frieden zu bilden; unvereinbar jedoch ist die Verdrängung des Bundestags durch das Ersatzparlament. Das Notparlament besitzt also kein Unterrichtungsmonopol über die Planungen für den Verteidigungsfall.[1)] Darüber unterrichtet werden müssen vielmehr der Bundestag und seine dafür zuständigen Ausschüsse, vornehmlich also der Auswärtige Ausschuß und der Verteidigungsausschuß.

---

1) AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 49 - 53, insb. S. 52; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 35; KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 5; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 14; LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 11 (zu Art. 53 a Abs. 2); weitergehend noch LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 2).
Unrichtig HALL, Ausgewählte Probleme, JZ 1970, S. 356.

Die Bedenken von EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 11 und 12 und die Einwände von SEIFERT, Der Vierte Entwurf eines Notverfassungsgesetzes, Frankfurter Hefte 1967, S. 377 - 381 (378), können als durch Art. 53 a Abs. 2 Satz 2 ausgeräumt angesehen werden.

B. Organisation des Notparlaments "Gemeinsamer Ausschuß" (Artikel 53 a)

Artikel 115 e Abs. 1 bestimmt, unter welchen formellen und materiellen Voraussetzungen das Notparlament tätig werden darf. Liegen die Voraussetzungen vor, so hat das den grundsätzlichen Übergang aller Befugnisse von Bundestag und Bundesrat auf den Gemeinsamen Ausschuß zur Folge. Eine Aussage über die Organisation des Gemeinsamen Ausschusses selbst enthält Art. 115 e Abs. 1 nicht. Sie ist in Art. 53 a geregelt. Nach dieser Vorschrift besteht das Notparlament zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestags und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrats.

1. Bildung als einheitliches Organ

Der Gemeinsame Ausschuß ist nicht die bloße organisatorische Zusammenfassung von besonders bestimmten Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitgliedern, die es ermöglichen soll, das Wechselspiel von Bundestag und Bundesrat bei der Gesetzgebung selbst dann aufrechtzuerhalten, wenn der Bundestag als Plenum aktionsunfähig geworden ist. Der Gemeinsame Ausschuß ist vielmehr ein eigens errichtetes Verfassungsorgan, das beim Ausfall des Bundestags an die Stelle von Bundestag und Bundesrat tritt und während seiner Tätigkeit diese beiden Organe repräsentiert. Da es nur auf die Funktionsunfähigkeit des Bundestags ankommt, kann das dazu führen, daß der Gemeinsame Ausschuß den möglicherweise noch handlungsfähigen Bundesrat ausschaltet. Eine Funktionsunfähigkeit des Bundesrates ist allerdings weit weniger wahrscheinlich als die des Bundestags. Für die Beschlußfähigkeit des Bundesrats reicht es nämlich aus, daß für jede Landesregierung ein Vertreter als Stimmführer seines Landes anwesend ist.[1)]

---

1) BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 3 (Referat); vgl. auch AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 201, 202.

Die Mitglieder, die der Bundesrat in den Gemeinsamen Ausschuß entsendet, sind von Weisungen ihrer Landesregierungen freigestellt (Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2). Die Bundestagsabgeordneten unterliegen ohnehin keinen Weisungen (Art. 38 Abs. 1 Satz 2).[1] Somit sind die Bundestagsabgeordneten und die Bundestagsvertreter im Gemeinsamen Ausschuß untereinander gleichgestellt. Sie haben gleiche Rechte und Pflichten.

Der Gemeinsame Ausschuß nimmt als Ersatzparlament nach Art. 115 e Abs. 1 die Rechte von Bundestag und Bundesrat "einheitlich" wahr. Er unterscheidet also nicht mehr, von welchem gesetzgebenden Organ seine Kompetenzen ursprünglich herrühren. Das hat zur Folge, daß die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses nicht nur gemeinsam beraten, sondern auch gemeinsam abstimmen (§ 13 GeschO GA).[2] Bei Abstimmungen im Gemeinsamen Ausschuß erfolgt keine Trennung in eine Bundestags- und eine Bundesratsbank.[3] Folglich entfällt bei der Gesetz-

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 78, 79; vgl. SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 61.

2) Vgl. dagegen die Regelung des Art. 115 d Abs. 2 Satz 2, § 5 Abs. 3 GeschO zu Art. 115 d; s.o. S. 74.

3) BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 9 (zu Art. 53 a Abs. 1); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 1); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 11 (zu Art. 53 a Abs. 1); HEINSEN als Berichterstatter des RA BR in der 308. Sitzung des Bundesrats vom 28.4.1967, Sten.Ber. des Bundesrates, S. 52 (D); LÜCKE als BInMin ebd., S. 61 (D); DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 28, 29; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 6, 7; BENDA, Notstandsverfassung, S. 79.
In den Informationssitzungen des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des Bundestags für eine Trennung des Gemeinsamen Ausschusses nach Bänken u.a. ELLWEIN in 1. öff. Informationssitzung, S. 34 (Referat); BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 3, 4 (Referat), S. 6 (Befragung); dagegen u.a. SCHNEIDER in 1. öff. Informationssitzung, S. 52 (Referat); WEBER, Werner in 2. öff. Informationssitzung, S. 56, 57 (Referat); ZWEIGERT, ebd., S.96; s. auch EVERS, 1. öff. Informationssitzung, S. 61; außerdem MENZEL DöV 1968, S. 303; GESTER, Gew.Monatshefte 1968, S. 140. Vgl. die Gegenüberstellung der Gründe für und gegen eine Trennung nach Bänken bei SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 67, 68.

gebung auch die Unterscheidung in Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze, die auf der unterschiedlichen Mitwirkung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren beruht.[1] Die Gesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses erfolgt im "Einkammersystem"[2]. Eine Trennung des Gemeinsamen Ausschusses in Bänke sah Art. 115 b Abs. 4 FDP-Entwurf vor, der damit auch das unterschiedliche Stimmgewicht der Länder im Bundesrat (Art. 51 Abs. 2) aufrechterhalten konnte (Art. 115 b Abs. 2 Satz 5 FDP E).[3]

Die Zahl der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses nennt Art. 53 a Abs. 1 nicht direkt. Sie läßt sich aber aus der Angabe des Verhältnisses, in dem Bundestagsabgeordnete und Bundesratsmitglieder stehen sollen (Satz 1)[4] und der Anordnung, daß jedes Land durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrats vertreten wird (Satz 3) ermitteln. Ausgehend

---

1) Unzutreffend daher BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 4 (Referat); DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 41, 42; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 148, 149. Die Aufhebung dieser Unterscheidung verstößt nicht gegen Art. 79 Abs. 3, KLEIN, Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S. 1890.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 6 u. 7; Kritik Rn. 8.

3) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8 (zu Art. 115 b Abs. 2) und S. 9 (zu Art. 115 b Abs. 4).

4) Für dieses Verhältnis siehe die amtlichen Begründungen: BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 8 (zu Art. 53 a Abs. 1); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 1); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 11 (zu Art. 53 a Abs. 1). In der parlamentarischen Beratung war dieses Verhältnis bis zuletzt umstritten, siehe den Antrag Bayerns, BR Drs. 162/2/67 und Begründung dazu von FINK, Sten.Ber. der 308. Sitzung des Bundesrates vom 28.4.1967, S. 60 (B-D); Ablehnung durch den Bundesrat ebd., S. 63 (A); gegen eine paritätische Besetzung des Gemeinsamen Ausschusses HEINSEN ebd., S. 53 (A) (B); SCHLEGELBERGER ebd., S. 55 (B) (C); vgl. auch HEINSEN, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 13; SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 71 - 75; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 177.

von elf Bundesratsvertretern, entsprechend der Anzahl der Bundesländer - Berlin eingeschlossen[1] -, ergibt sich die Zahl von 22 Bundestagsvertretern, folglich eine Gesamtzahl von 33 Mitgliedern des Gemeinsamen Ausschusses (§ 1 Abs. 1 GeschO GA). Eine entsprechende Anzahl Stellvertreter ist zu bestellen (§ 1 Abs. 2 GeschO GA).[2]

Bei der Besetzung des Gemeinsamen Ausschusses wird das Land Berlin mitberücksichtigt (vgl. § 1 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 GeschO GA).[3] Jedoch fragt es sich, ob die Vertreter Berlins entsprechend der Regelung im Bundestag und im Bundesrat in ihrem Stimmrecht beschränkt sind. Diese Beschränkung geht auf den Vorbehalt der Westlichen Alliierten in Ziffer 4 des Genehmigungsschreibens der Militärgouverneure zum Grundgesetz zurück, wonach "Berlin keine abstimmungsberechtigte Mitgliedschaft im Bundestag oder Bundesrat erhalten ... wird".[4] Ihren Vorbehalt haben die alliierten Schutzmächte Berlins auch gegenüber dem Gemeinsamen Ausschuß erhoben.[5]

---

1) BENDA, Notstandsverfassung, S. 78; anders noch Art. 115 a Abs. 2 HÖCHERL E; dazu BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 8 u. 9 (zu Art. 53 a Abs. 1); s. auch SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 85, 86.

2) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses über den Entwurf einer Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß - BT Drs. V/4509 - Begründung, S. 1 u. 2 (zu § 1).

3) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 4 Abs. 1; a.A. wegen des Berlin-Vorbehalts der Drei Mächte, HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 a Rn. 68 und Fußn. 1; EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 133; SCHUNCK, Staats- und Kommunalverwaltung 1969, S. 188, alle vor Erlaß von § 1 Abs. 1 GeschO GA.

4) Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz vom 12.5.1949 (VOBl. BZ S. 416). Zur Rechtstellung Berlins siehe FINKELNBURG, Die Rechtsstellung Berlins im Bund, JuS 1967, S. 542 - 544, 1968, S. 10 - 14 u. 58 - 61, insb. S. 60 u. 61; speziell zum Stimmrecht der Berliner Bundestagsabgeordneten TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 55, 56 (Berliner Abgeordnete); zum Stimmrecht der Berliner Bundesratsvertreter ZANDER, Noch einmal: Die Rechtsstellung Berlins im Bund, JuS 1968, S. 161 u. 162.

5) Note vom 13.12.1967 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 8 vom 19.1.1968, S.58

(Fortsetzung s. nächste S.)

Wenn Lenz demgegenüber annimmt, die Drei Mächte hätten ihren Berlin-Vorbehalt nicht auf den Gemeinsamen Ausschuß ausgedehnt, da ein entsprechender Hinweis in der Note vom 27.5. 1968[1] nicht mehr enthalten gewesen sei[2], so übersieht er, daß diese Note sich nur auf die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte gemäß Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages[3] bezieht. Die Berliner Vertreter im Gemeinsamen Ausschuß[4] sind also in ihrem Stimmrecht ebenso beschränkt wie im Bundestag und Bundesrat. Solange allerdings der Gemeinsame Ausschuß nicht als Notparlament tätig wird, spielt die Frage der Stimmberechtigung keine Rolle. Gemäß Art. 53 a Abs. 2 nimmt der Gemeinsame Ausschuß im Frieden nur Berichte der Bundesregierung entgegen.[5] In Verfahrensfragen haben die Berliner Mitglieder volles Stimmrecht.[6]

---

unter 4): "Hinsichtlich der Möglichkeit einer Beteiligung Berliner Vertreter aus Bundestag und Bundesrat an den Arbeiten des geplanten Gemeinsamen Bundestags/Bundesrats-Ausschusses möchten die Regierungen der Drei Mächte die Bundesregierung an Absatz 4 des Schreibens der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 betreffend Billigung des Grundgesetzes erinnern."; unzutreffend daher DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 22 a.E., wenn er in "Berliner Mitwirkung im GA" ein uneingeschränktes Stimmrecht einschließt; s. auch die Entgegnung von EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 129 - 132 (131) gegen SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 88, 89 (beachte die Sprachkorrektur durch Emmelius ebd., S. 131, Fußn. 37); s. auch ders., Gemeinsamer Ausschuß, in: Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 156.

1) Bekanntmachung der Erklärung der Drei Mächte vom 27.5. 1968 zur Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte gemäß Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages. BGBl. I S.715.

2) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 4 Abs. 4.

3) Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten - Deutschlandvertrag - vom 26.5. 1952; BGBl. II 1955, S. 305.

4) Für den Bundestag ist ordentliches Mitglied der Abg. Prof. Schellenberg (SPD); für den Bundesrat ist Senator Stobbe (SPD) ordentliches Mitglied, Senator Neubauer (SPD) stellvertretendes Mitglied (Stand 28.3.1973).

5) So auch LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 4 Abs. 3.

6) TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 55 (Stichwort: Berliner Abgeordnete).

Für die Lage im Verteidigungsfall ist das Problem der Stimmrechtsbeschränkung bisher nicht erörtert worden[1], es soll daher kurz darauf eingegangen werden. Die Beschränkung des Stimmrechts wirkt sich direkt nur auf den vom Bundesrat entsandten Vertreter des Landes Berlin aus. Wegen der einheitlichen Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat durch den Gemeinsamen Ausschuß führt jedoch die Beschränkung des Berliner Vertreters zu einer Verschiebung des Stimmenverhältnisses zwischen Bundestags- und Bundesratsmitgliedern zugunsten der Gruppe der Bundestagsmitglieder. Den 22 vollstimmberechtigten Bundestagsvertretern stehen nur 10 vollstimmberechtigte Bundesratsvertreter gegenüber. Das Element Bundesrat wird also in den Fällen, in denen das Land Berlin nach ständiger Staatspraxis nicht voll mitwirkungsberechtigt ist, geschwächt. Um das Verhältnis von 2 zu 1 zwischen Bundestagsabgeordneten und Bundesratsvertretern (Art. 53 a Abs. 1 Satz 1) zu wahren, bieten sich folgende Lösungen an: entweder man entsendet von seiten des Bundestags zwei Berliner Abgeordnete in den Gemeinsamen Ausschuß, die dann auch in ihrem Stimmrecht beschränkt sind[2]; oder man bestimmt bei der Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses von vornherein zwei Bundestagsabgeordnete, die im Fall, daß der Berliner Bundesratsvertreter an einem vollen Stimmrecht gehindert ist, ebenfalls ihr Stimmrecht ohne Einfluß auf die übrigen Mitglieder des Notparlaments ausüben. Das bedeutet praktisch, daß ebenso wie im Bundestag unterschieden wird zwischen der gesetzlichen Mitgliederzahl,

---

1) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 4, deutet das Problem nur an. Er selber geht von einem vollen Stimmrecht der Berliner aus.

2) Im Gemeinsamen Ausschuß der VI. Wahlperiode des Bundestags waren als Berliner Abgeordnete ordentliches Mitglied der Abg. Prof. Schellenberg (SPD) und stellvertretendes Mitglied der Abg. Benda (CDU/CSU). Ihre Entsendung erfolgte jedoch m.W. nicht aus dem angeführten Grund.

beim Gemeinsamen Ausschuß 33 Mitglieder, und der bei Gesetzesbeschlüssen stimmberechtigte Mitgliederzahl, die beim Notparlament also 30 betrüge.

2. Bestimmung der Bundestagsabgeordneten und ihrer Stellvertreter

Die 22 Mitglieder, die der Bundestag in den Gemeinsamen Ausschuß entsendet, werden gemäß Art. 53 a Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 1 GeschO GA bestellt, und zwar nach einem Vorschlag der Fraktionen durch Beschluß des Bundestags (§ 2 Abs. 1 GeschO GA).[1] Die gleiche Regelung gilt für die Stellvertreter. Bei der Vergabe der Sitze an die Fraktionen wird wie bei der Besetzung der Bundestagsausschüsse verfahren. Die 22 Sitze, die dem Bundestag zustehen, werden also entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen verteilt.[2] Damit ist sichergestellt, daß alle mit Fraktionsstärke im Bundestag vertretenen Parteien auch im Gemeinsamen Ausschuß vertreten sind. Somit ist die Forderung erfüllt, daß das Notparlament in seiner Zusammensetzung das politische Kräfteverhältnis des Bundestags widerzuspiegeln hat.[3] Eine gewisse Verschie-

---

1) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4509 - Begründung, S. 2 (zu § 2); EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 133; vgl. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 10, 11; Art. 115 b Abs. 2 FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8.

2) LENZ E - BT Drs. V/2879 - Begründung, S. 11 (zu Art. 53 a Abs. 1); anders Art. 53 a Abs. 1 Satz 2 LÜCKE E - BT Drs. V/1879 -; dagegen Art. 115 b Abs. 2 Satz 2 FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8; SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 76 - 80 mwN; LOHSE, Streik und Staatsnotstand, S. 152; vgl. MENZEL, DöV 1968, S. 303.

3) EMMELIUS, Der Gemeinsame Ausschuß, S. 133; BERNHARDT in 1. öff. Informationssitzung, S. 25; ELLWEIN ebd., S. 34; auch RIDDER ebd., S. 82; EVERS ebd., S. 61; ders. AöR Bd. 91 (1966), S. 5; ROSENBERG in 2. öff. Informationssitzung, S. 17; WEBER, Werner, ebd., S. 58; SCHNEIDER ebd. S. 71; a.A. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 8, der allerdings § 6 Abs. 4 Satz 1 BWahlG übersieht. Die
(Fortsetzung s.nächste S.)

bung der Mehrheitsverhältnisse ist jedoch wegen der Anwendung des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens[1] unvermeidlich.[2] Um eine Gegenüberstellung von Legislative und Exekutive sicherzustellen und eine wirksame Kontrolle der Regierung durch den Gemeinsamen Ausschuß zu erreichen, ist für die Bundestagsabgeordneten, die diesem Organ angehören, eine Inkompatabilität angeordnet. Sie dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder der Bundesregierung sein (Art. 53 a Abs.1 Satz 2 Halbsatz 2).

Ein besonderes Problem wirft die Frage des Vorsitzes im Gemeinsamen Ausschuß auf, da an diesem Punkt das Verhältnis von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß in der Person des Vorsitzenden zu Spannungen führen kann. Trotz der Bedenken, die aus der Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses gegen-

---

von ihm geltend gemachte Gefahr kann nur eintreten, wenn sich nach Konstituierung des Bundestags eine Fraktion spaltet und dabei eine selbständige Gruppe von weniger als 15 Abgeordneten entsteht.

1) Zum Höchstzahlverfahren nach d'Hondt: TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 164 und 165 (Stichwort: Höchstzahlverfahren).

2) Übersicht über die Mitgliederzahlen im Bundestag und Gemeinsamen Ausschuß der VI. (1969) und der VII. (1972) WP. des BT.:

	VI. WP.				VII. WP.			
	BT		GA		BT		GA	
CDU/CSU	253	48,8 %	11	50 %	234	45,2 %	10	45,5 %
SPD	237	45,7 %	9	41,0%	242	46,7 %	10	45,5 %
FDP	28	5,5 %	2	9 %	42	8,1 %	2	9 %

s. auch SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 206 mit Rechenbeispielen für die IV. (1961) und V. (1965) WP. des BT.

über dem Bundestag herrühren[1], bestimmt die Geschäftsordnung den Präsidenten des Bundestags kraft seines Amtes zum Mitglied des Gemeinsamen Ausschusses (§ 2 Abs. 2 Satz 1 GeschO GA) und macht ihn zum geborenen Vorsitzenden (§ 7 Abs. 1 GeschO GA).[2] Bestimmender Gesichtspunkt für diese Regelung ist der Charakter des Gemeinsamen Ausschusses als Ersatzparlament. Damit die Mehrheitsverhältnisse nicht verschoben werden, ist der Vorsitzende auf die Zahl der Vertreter, die seine Fraktion in den Gemeinsamen Ausschuß entsendet, anzurechnen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 GeschO GA). Zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden wählt der Gemeinsame Ausschuß eines seiner Mitglieder, das dem Bundesrat angehört (§ 7 Abs. 2 Satz 1).

3. Bestimmung der Bundesratsvertreter

Zu einem Drittel besteht der Gemeinsame Ausschuß aus Mitgliedern des Bundesrats (Art. 53 a Abs. 1 Satz 1). Jede der elf Landesregierungen bestimmt daher aus dem Kreis ihrer Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Bundesrates ein ordentliches Mitglied, das das Land im Gemeinsamen Ausschuß vertritt, und außerdem weitere Mitglieder zu Stellvertretern (§ 4 Abs. 1 GeschO GA).[3] Diese Vertreter müssen Angehörige

---

1) Abg. DORN (FDP) in der 246. Sitzung des Bundestags vom 2.7.1969, Sten.Ber. der V. WP, S. 13.731 (D) - 13.733 (D); Abg. GENSCHER (FDP) ebd., S. 13.735 (B); Antrag der FDP-Fraktion ebd., S. 13.782 (B) (C) Umdruck 734 (Anlage 5); dagegen Abg. Frau Dr. KUCHTNER (CDU/CSU) ebd., S. 13.733 (D); Abg. Dr. ARNDT (Hamburg - SPD) ebd., S.13.734 (C); DELBRÜCK, DöV 1970, S. 232.

2) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4509 - Begründung, S. 2 (zu § 7); s. auch LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 53 a Rn. 11.

3) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 15; vgl. MENZEL, DöV 1968, S. 304. Die Bundesratsvertreter im Gemeinsamen Ausschuß werden nicht durch den Bundesrat gewählt, unrichtig daher KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 4.

der sie bestellenden Landesregierung im Sinne von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 sein (Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 Halbs. 1).[1)]

a) Als Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses sind die Vertreter des Bundesrats ausdrücklich von Weisungen freigestellt (Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2), denen sie bei ihrer Tätigkeit im Bundesrat unterliegen. Die Weisungsungebundenheit führt zu einer Veränderung ihrer Stellung. Die Vertreter des Bundesrats im Gemeinsamen Ausschuß kommen dem Typus von Senatoren nahe.[2)] Da sie dem formal nicht faßbaren Einfluß der politischen Kräfte ihres Landes ausgesetzt bleiben, sind sie aber weiterhin Vertreter ihrer jeweiligen Landesregierung, die sie jederzeit als Mitglied des Gemeinsamen Ausschusses abberufen kann.[3)] Die Begründung des Gesetzgebers, die Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter, die für sie nach Art. 77 Abs. 2 Satz 3 auch im Vermittlungsausschuß besteht, solle eine jederzeitige schnelle Funktionsfähigkeit und Entscheidungsmöglichkeit des Notparlaments sicherstellen[4)], überzeugt allerdings nicht, da ihr die unzutreffende Vorstellung zugrunde liegt,

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 16; KLEIN, Franz, Grundgesetz Art. 53 a Rn. 6; BENDA, Notstandsverfassung, S. 78; s. LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 1); BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 9 (zu Art. 53 a).

2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 18; EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6. Zum Senatsprinzip und Bundesratsprinzip KLEIN, Grundgesetz, Vorb. III 2 a zum IV. Abschnitt, S. 1001.

3) EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 19; a.A. HOLZ, H.H., Blätter für deutsche und internationale Politik 1966, S. 610.

4) BENDA E - BT zu Drs. IV/3494 - Begründung, S. 9 (zu Art. 53 a); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 1); vgl. auch HÖCHERL E - BT Drs. IV/891 - Begründung, S. 9 (zu Art. 115 a Abs. 2); BENDA, Notstandsverfassung, S. 78, 79; SCHUNCK, Notstandsrecht, Erl. zu Art. 53 a, S. 46; auch KLEIN, Franz, Kommentar, Art. 53 a Rn. 7; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 184.

ein nichtinstruierter Bundesratsvertreter sei nicht stimmberechtigt.[1] Dabei wird der Unterschied übersehen zwischen der Pflicht, Weisungen zu befolgen, und der Pflicht, Weisungen einzuholen.[2] Die Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter, durch die sie mit den Bundestagsabgeordneten gleichgestellt werden, ist allerdings erforderlich, damit zwischen beiden Gruppen, die der Gemeinsame Ausschuß in sich vereint, keine Unterschiede bestehen und alle Mitglieder die gleichen Rechte und Pflichten haben können.[3]

b) Eine weitere Besonderheit in der Organisation des Gemeinsamen Ausschusses ist die Nivellierung des Stimmgewichts der Länder. Jedes Bundesland hat bei Abstimmungen im Gemeinsamen Ausschuß nur eine Stimme.[4] Die Staffelung der Länderstimmen, wie sie Art. 51 Abs. 2 nach der Einwohnerzahl vornimmt[5], könnte nur dann beibehalten werden, wenn der Gemeinsame Ausschuß nach Bänken gegliedert würde, die getrennt

---

1) KLEIN, Grundgesetz, Art. 51 Anm. IV 3 a, S. 1028, 1029; MAUNZ, Grundgesetz, Art. 51 Rn. 15.

2) BETTERMANN in 2. öff. Informationssitzung, S. 7 (Befragung); EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6; SCHÄFER, Hans, AöR Bd. 93 (1968), S. 62.

3) EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6; BENDA, Notstandsverfassung, S. 79; insoweit zutreffend KLEIN, Franz, Grundgesetz, Art. 53 a Rn. 7.

4) LOHSE, Streik, S. 133. Auch in den Ausschüssen des Bundesrats hat jedes Land nur eine Stimme. ZILLER, Der Bundesrat, S. 46. Eine Nivellierung des Stimmgewichts der Bundesländer erfolgt ebenfalls in den Planungsausschüssen, die zur Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a) gebildet werden: § 7 Abs. 2 Satz 3 HochschulbauförderungsG vom 1.9.1969; (BGBl. 1969 I S. 1556), § 6 Abs. 2 Satz 2 AgrarstrukturG vom 3.9.1969 (BGBl. 1969 I S.1573), § 6 Abs. 1 Satz 3 WirtschaftsstrukturG vom 6.10.1969 (BGBl. 1969 I S. 1861).

5) Art. 51 Abs. 2 ist durch Art. 79 Abs. 3 nicht gewährleistet; unrichtig SCHULTES, Zur Diskussion über die Notstandsgesetzgebung, Gew. Monatshefte 1967, S. 26 - 32 (29).

abstimmten.[1] Der Gemeinsame Ausschuß ist jedoch ein einheitlich organisiertes Verfassungsorgan.

---

1) So Art. 115 b Abs. 2 Satz 5 und Abs. 4 Satz 2 FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 8 (zu Art. 115 b Abs. 2); für eine Abstimmung nach Banken SCHÄFER, Hans, a. a. O. Informationssitzung, S. 28 (Befragung); dagegen BERNHARDT in a. a. O. Informationssitzung, S. 28, 29 (Befragung).

C. Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses als Notparlament (Art. 115 e Abs. 1)

Der Gemeinsame Ausschuß kann im Verteidigungsfall als Notparlament erst dann tätig werden, wenn er durch einen förmlichen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, daß "dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist." Der Eintritt des Gemeinsamen Ausschusses in die Rechte von Bundestag und Bundesrat hängt somit von materiellen und formellen Voraussetzungen ab.[1)]

I. Materielle Voraussetzung: Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags

Die materielle Voraussetzung des Art. 115 e Abs. 1 knüpft an die Funktions- und Handlungsunfähigkeit des Bundestags, nicht jedoch an die des Bundesrats an.[2)] Ausschlaggebend dafür war die Erwägung, daß es möglich sei, den Bundesrat auch im Verteidigungsfall funktionsfähig zu halten, da es für seine Beschlußfähigkeit nur auf die Anwesenheit der Länderstimmen ankomme.[3)] Eine unausweichliche Folge davon ist jedoch, daß der möglicherweise noch handlungsfähige Bundes-

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 10.

2) Vgl. die Überlegungen des Parlamentarischen Rats zum sog. technischen Notstand bei von DOEMING-FÜSSLEIN-MATZ, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR NF Bd. 1 (1951), S. 608 - 612; dazu FROMME, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 124 - 126.

3) HEINSEN als Berichterstatter des RA BR, Sten.Ber. der 308. Sitzg. des Bundesrats vom 28.4.1967, S. 53 (B) (C).

rat als selbständiges Organ ausgeschaltet wird, sobald der Gemeinsame Ausschuß die Rechte von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahrnimmt.

Die materielle Voraussetzung für den Eintritt des Gemeinsamen Ausschusses in die Stellung von Bundestag und Bundesrat enthält zwei Fälle, nämlich den, "daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen" und den, daß der Bundestag "nicht beschlußfähig ist".

1. Unmöglichkeit eines rechtzeitigen Zusammentritts des Bundestags (Art. 115 e Abs. 1, Var. 1)

Ein Zusammentritt des Bundestags ist rechtlich nur erheblich, wenn mindestens 250 Abgeordnete sich versammeln, also das Quorum für die Beschlußfähigkeit erreicht wird. Das ausschlaggebende Merkmal des Art. 115 e Abs. 1 Fall 1 ist jedoch nicht die Erreichung des Quorums, sondern die R e c h t z e i t i g k e i t des Zusammentritts. Rechtzeitig ist der Zusammentritt des Bundestags dann nicht mehr, wenn bestimmte, vom Parlament zu treffende Maßnahmen so dringlich sind, daß ein Zusammenkommen der Bundestagsabgeordneten und eine Beschlußfassung nicht abgewartet werden können ohne bedenkliche Verzögerung für Entscheidungen, die im Verteidigungsfall nötig sind.[1)] Bei dieser Ermessensentscheidung über sein Tätigwerden hat der Gemeinsame Ausschuß die äußere Lage im Verteidigungsfall zu berücksichtigen, durch die die Abgeordneten daran gehindert werden, sich zu versammeln. Ausschließlich tatsächliche äußere, durch den Verteidigungsfall hervorgerufene Hindernisse dürfen herangezogen werden. So hat der Gemeinsame Ausschuß insbesondere den Zustand der Verkehrsverbindungen zu erwä-

---

1) Zur Bedeutung des Artikels 115 d in diesem Zusammenhang siehe oben S. 34.

gen. Kommt er zu dem Ergebnis, daß die Verkehrssituation so schlecht ist, daß sie eine Anreise der Abgeordneten zum Parlamentsort unmöglich macht, und ist er zudem der Ansicht, wegen der Dringlichkeit bestimmter Entscheidungen sei sein Eingreifen erforderlich, so darf er den Feststellungsbeschluß fassen, der ihn zum Notparlament macht.[1)]

2. Beschlußunfähigkeit des Bundestags (Art. 115 e Abs. 1 Var. 2)

a) Nicht die Fähigkeit des Bundestags, rasch einen Beschluß fassen zu können, sondern der Tatbestand der Beschlußfähigkeit, der entweder gegeben ist oder nicht, ist bei der zweiten Variante des Art. 115 e Abs. 1 das entscheidende Merkmal.[2)] Kann sich der Bundestag nicht in beschlußfähiger Mehrheit versammeln, wozu nach der geltenden Geschäftsordnungsbestimmung des § 49 GeschO BT die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich ist, so ist er funktionsunfähig. Nach einem entsprechenden Feststellungsbeschluß tritt der Gemeinsame Ausschuß an die Stelle von Bundestag und Bundesrat.

b) An der Alternative der Beschlußunfähigkeit wurde gerügt, daß sie nicht die Möglichkeit ausschließe, die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses mißbräuchlich herbeizuführen.

aa) Von der Kritik[3)] wurde gegen Art. 115 e Abs. 1 Fall 2 vorgebracht, er mache es möglich, daß die Zuständigkeit

---

1) Vgl. LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 4.
2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 10.
3) Ebd., Rn. 15, 17 u. 20; LOHSE, Streik, S. 153; ders. ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 387. Vgl. SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 185.

des Notparlaments durch Obstruktion herbeigeführt wird. Eine Gruppe von Abgeordneten, die im Gemeinsamen Ausschuß die Mehrheit besitze, könne durch ihren Auszug aus dem Bundestagsplenum den Bundestag beschlußunfähig machen.

Die Kritik veranschlagt die Sperrwirkung der qualifizierten Mehrheit, mit der der Gemeinsame Ausschuß die Beschlußunfähigkeit feststellen muß, zu gering. Nach Art. 115 e Abs. 1 ist für den Beschluß, mit dem die Funktionsunfähigkeit des Bundestags festgestellt wird, die Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich. Danach müssen bei einer gesetzlichen Mitgliederzahl des Gemeinsamen Ausschusses von 33 Mitgliedern mindestens 17 Mitglieder dem Feststellungsbeschluß zustimmen. Bei den weiteren Überlegungen ist der Fall, daß die obstruierende Gruppe der Bundestags-Abgeordneten von Seiten der Bundesrats-Vertreter im Notparlament keine Unterstützung erhält, zu unterscheiden von dem, daß die Bundesratsvertreter sich der Obstruktionsgruppe anschließen.

Betrachtet man den ersten Fall, in dem die Obstruktionsgruppe aus eigener Kraft die Mehrheit für den Feststellungsbeschluß nach Art. 115 e Abs. 1 zustande bringen muß, so ergibt sich folgendes: Die obstruierende Gruppe der Bundestags-Abgeordneten muß im Gemeinsamen Ausschuß mit mindestens 17 Mitgliedern, das bedeutet mit einer Dreiviertel-Mehrheit, vertreten sein. Dieselbe Mehrheit muß diese Gruppe, da der Gemeinsame Ausschuß den Bundestag (und den Bundesrat) repräsentiert, auch im Bundestag haben. Dieses doch recht hohe Mehrheitserfordernis rechtfertigt die Annahme, daß es sich bei der geschilderten ersten Möglichkeit einer Obstruktion um einen wenig wahrscheinlichen Fall handelt.[1)]

---

1) Siehe aber DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 20; LOHSE, Streik, S. 153.

Bezieht man die Stimmen der Bundesratsvertreter im Gemeinsamen Ausschuß in die rechnerischen Erwägungen mit ein, so scheint eine Ausschaltung des Bundestags durch obstruierende Gruppen möglich zu werden. Zweierlei sollte dabei aber nicht unbeachtet bleiben. Einmal wird nicht nur die Abgeordnetengruppe, die Obstruktion treibt, in der Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses anwesend sein; vielmehr ist in einer solchen Konfliktsituation zu erwarten, daß gerade die Gruppe, die an der Zuständigkeit des Bundestags festhält, versucht, möglichst vollzählig im Gemeinsamen Ausschuß vertreten zu sein. Zum anderen erscheint es unrealistisch anzunehmen, alle oder wenigstens der überwiegende Teil der elf Bundesratsvertreter werde die obstruierende Gruppe unterstützen. Die Bundesratsvertreter werden vielmehr gerade daran interessiert sein müssen, daß der Bundestag nicht zugunsten des Gemeinsamen Ausschusses ausmanövriert wird. Nur solange der Bundestag handelt, kann nämlich auch der Bundesrat als selbständiges Organ tätig sein und die Interessen der Länder ungeschmälert zur Geltung bringen.

Mag es rechnerisch möglich sein, den Bundestag durch ein obstruierendes Verhalten von Bundestagsabgeordneten, das von Bundesratsvertretern unterstützt wird, auszuschalten, so zeigt sich, daß wegen der Sperre der qualifizierten Mehrheit für den Feststellungsbeschluß nach Art. 115 e Abs. 1 diese Möglichkeit weit begrenzter und die Gefahr des Mißbrauchs weit geringer ist als diejenigen, die die Alternative der Beschlußunfähigkeit des Bundestags kritisieren, annehmen.[1] Völlig auszuschließen ist dennoch auch durch die formale Schranke die freilich eher theoretische Möglichkeit, daß der Bundestag bei einer ungünstigen Konstellation der Stimmenverhältnisse im Wege einer mißbräuchlichen Anwendung des Artikels 115 e Abs. 1 Var. 2 beiseite geschoben wird, nicht.

---

1) S. SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 185.

bb) Außer dem Fall der Obstruktion ist es denkbar, daß der Bundestag insgesamt sich seiner Verantwortung entziehen will und der Gemeinsame Ausschuß mit der Übernahme der Kompetenzen einverstanden ist. Ein solches einverständliches Zusammenwirken zwischen Bundestagsplenum und Bundestagsvertretern im Gemeinsamen Ausschuß bedeutete eine Ermächtigung des Notparlaments durch den an sich funktionsfähigen Bundestag. Bedingung für diesen Fall ist, daß bis auf eine unbedeutende Restgruppe von Bundestags-Abgeordneten, die keinen Einfluß im Gemeinsamen Ausschuß hat, innerhalb des Bundestags Einmütigkeit darüber besteht, die Rechte und Pflichten des Parlaments auf den Gemeinsamen Ausschuß übergehen zu lassen. Stimmten alle 22 Bundestagsmitglieder des Gemeinsamen Ausschusses für die Zuständigkeit des Ersatzparlaments, wäre die notwendige Zweidrittelmehrheit erreicht. Seine Tätigkeitsaufnahme könnte auch nicht durch ein anders ausfallendes Votum der elf Bundesratsvertreter verhindert werden.

Lediglich der Bundestagspräsident könnte ein derartiges Zusammenwirken zwischen Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß durchkreuzen. Er ist einerseits geborener Vorsitzender des Gemeinsamen Ausschusses, andererseits Präsident des Bundestags. Tritt er in einem solchen Fall des Mißbrauchs einer Notstandsnorm als Wahrer der Rechte des Bundestags auf, so verhindert seine Stimme die Zweidrittelmehrheit, die zur Feststellung der Beschlußunfähigkeit des Bundestags erforderlich ist.

Die Zuständigkeit des Ersatzparlaments, die durch ein Zusammenwirken zwischen Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß herbeigeführt würde, widerspräche dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers. Sie käme einer Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses gleich, der als Notparlament zuständig würde, obschon der Bundestag handeln könnte und nur deshalb seine Kompetenzen auf den Gemeinsamen Ausschuß delegiert, weil er sich aus seiner Verantwortung entlassen möchte.

Nach dem Prinzip der strengen Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses, das sich aus der ersatzlosen Streichung der Ermächtigung ablesen läßt, soll eine solche Flucht des Bundestags aus der Verantwortung nicht möglich sein. Solange er fähig ist zu handeln, soll der Bundestag seine Aufgaben wahrnehmen müssen.

cc) Letztlich steht aber den Fällen, mit denen die Kompetenzen des Bundestags auf den Gemeinsamen Ausschuß verschoben werden sollen, ein verfassungssystematischer Grundsatz entgegen. Die Ersetzung des Bundestags durch das Notparlament ist eine Maßnahme des Ausnahmezustands. Der Gemeinsame Ausschuß soll aber nur dann an die Stelle des Bundestags und des Bundesrats treten, wenn im Verteidigungsfall das Parlament wegen der äußeren Bedingungen außerstande ist, seine Aufgaben auszuführen. Vom Ausnahmezustand ist die Verfassungsstörung zu unterscheiden.[1] Ihr Kennzeichen ist, daß das Verfassungsleben nicht durch äußere Umstände beeinträchtigt ist, sondern durch Gründe, die bei dem funktionsunfähigen Staatsorgan selbst oder bei einem anderen Organ liegen. Eine Verfassungsstörung liegt vor, wenn die Funktionsunfähigkeit eines Organs darauf beruht, daß die Mitglieder dieses Organs nicht bereit sind, ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Aktionsfähigkeit des Organs ist in dem Augenblick nicht mehr blockiert, in dem sie sich bereitfinden, nach den Regeln der Normalverfassung zu handeln. Da es somit bei einer Verfassungsstörung allein darauf ankommt, sich nach den Regeln der Normalverfassung zu verhalten und sie zu befolgen, darf eine solche Störung nicht mit Regeln behoben werden, die für eine Ausnahmesituation, also für eine Lage, in der die Existenz des Staates von außen bedroht ist, vorgesehen sind.[2] Sowohl im Fall der Obstruk-

---

1) HESSE, Grundzüge, S. 281, 282; HECKEL, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand, AöR Bd. 22 (1932), S. 257 - 338 (275, 276).
2) HESSE, Grundzüge, S. 281, 282.

tion als auch im Fall des einverständlichen Zusammenwirkens ist das Plenum des Bundestags beschlußfähig. Seine Funktionsunfähigkeit beruht nicht auf äußeren notstandsbedingten Hindernissen, sondern auf der mangelnden Bereitschaft der Abgeordneten, ihre Kompetenzen wahrzunehmen.[1] Sie ist behoben, sobald die Abgeordneten ihre Pflichten als Parlamentarier ausüben. In beiden Fällen der mißbräuchlichen Herbeiführung der Beschlußunfähigkeit des Bundestags liegt demnach eine Verfassungsstörung vor, die die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses nicht zu begründen vermag.

3. Alternativität der materiellen Voraussetzung?

Die Frage, ob es sich bei der materiellen Voraussetzung des Art. 115 e Abs. 1 (Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Bundestags) um eine Alternative handelt oder nicht, muß als streitig angesehen werden, berücksichtigt man die Meinungen, die zu dem entsprechenden Problem des Art. 115 a Abs. 2 vorgebracht worden sind. Da die angedeutete Frage bisher überwiegend in Hinblick auf die Befugnis des Gemeinsamen Ausschusses zur ersatzweisen Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115 a Abs. 2) untersucht worden ist und der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit auf der Darstellung des Verfahrens, nach dem das Notparlament legiferiert, liegt, sollen die bisher vertretenen Ansichten[2] nur kurz aufgezeigt werden. Die eigene Stellungnahme kann in diesem Rahmen nicht mehr sein als ein Lösungsversuch.

a) Emmelius[3] ist der Auffassung, die vermeintlichen alter-

---

1) S. SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 185.

2) EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 151 und 152; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 7 - 21 (22); s. jetzt auch AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 95 - 118 (118) und 118 - 160 (160 u. 161).

3) EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 151 und 152.

nativen Fälle der Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags - Unmöglichkeit eines rechtzeitigen Zusammentritts des Bundestags wegen unüberwindlicher Hindernisse (1. Var.) und Beschlußunfähigkeit des Bundestags (2. Var.) - seien als Einheit zu lesen; sie flössen ineinander und seien wechselseitig aufeinander zu beziehen. Das Merkmal "nicht beschlußfähig" aus der zweiten Variante nimmt Emmelius in die erste Variante hinein, weil "ein rechtlich relevanter Zusammentritt des Bundestages immer nur gegeben (sei), wenn die Beschlußfähigkeit erreicht wird"[1]. Die wechselseitige Beziehung der beiden Fälle erreicht Emmelius dadurch, daß er das Merkmal "unüberwindliche Hindernisse" der ersten Variante des Art. 115 e Abs. 1 auf die Voraussetzung der Beschlußfähigkeit (Art. 115 e Abs. 1, Fall 2) bezieht. Mit dieser Auslegung will er verhindern, daß andere als äußere, notstandsbedingte Hindernisse (z.B. Obstruktion von Bundestags-Abgeordneten oder einverständliches Zusammenwirken von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß) als Gründe für die Beschlußunfähigkeit des Bundestags dienen und die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses begründen.[2]

Damit werden jedoch zwei unterschiedliche Probleme vermischt, nämlich das des Anwendungsbereichs von Art. 115 e Abs. 1, Fall 2 und das der Alternativität der materiellen Vorausset-

---

1) So EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 151.

2) Besonders deutlich macht DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 11 - 21 (11) in seiner Auseinandersetzung mit Emmelius diesen Ansatz bei der Auslegung. Delbrück nimmt eine Alternativität an, obwohl nach seiner Auslegung ein Mißbrauch der 2. Variante nicht auszuschließen ist, ebd. Rn. 20, den er aber meint, in Kauf nehmen zu müssen, angesichts des sonst eintretenden, nach seiner Meinung unter allen Umständen zu verhindernden "Parlamentslosen Zustandes".

zung. Zuzustimmen ist Emmelius[1], daß bei der Variante "Beschlußunfähigkeit des Bundestags" nur äußere, notstandsbedingte Gründe, nicht aber die Fälle der Obstruktion und des einverständlichen Zusammenwirkens berücksichtigt werden dürfen, um die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zu begründen. Diese zutreffende Aussage wird jedoch in unzutreffender Weise gewonnen. Nicht durch eine Vereinigung der beiden Fälle des Art. 115 e Abs. 1, sondern durch die Erkenntnis des Unterschieds von Verfassungsstörung und Ausnahmezustand läßt sich das Problem der Mißbrauchsmöglichkeit lösen, der die Variante "Beschlußunfähigkeit des Bundestags" ausgesetzt sein kann. Geht man den von Emmelius[2] gewählten Weg, so untersucht man nicht, ob den materiellen Voraussetzungen des Artikels 115 e Abs. 1 unterschiedliche Sachverhalte zugrunde liegen, sondern erörtert die Frage nach dem Anwendungsbereich der zweiten Variante. Die Problematik der Alternativität wird dabei überspielt.

b) Die Ansicht, bei den alternativ aufgeführten materiellen Voraussetzungen des Artikels 115 e Abs. 1 handele es sich um eine Scheinalternative, ist von Delbrück[3] mit dem Argument angegriffen worden, sie führe zu einer verengenden Auslegung des Artikels 115 e Abs. 1 (bzw. Art. 115 a Abs. 2), da nur notstandsbedingte, äußere Ursachen bei der Beschlußunfähigkeit des Bundestags berücksichtigt werden dürften. Abgesehen von dem auch bei ihm zu findenden, irreleitenden methodischen Ansatz, legt Delbrück seiner Erörterung, mit der die Alternativität der materiellen Voraussetzungen erwiesen werden soll, eine unzutreffende Aussage über den Zweck des Gemeinsamen Ausschusses zugrunde.[4] Der Gemeinsame Ausschuß kann nicht

---

1) EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 151.
2) Ebs. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 11.
3) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 15.
4) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art.115 e Rn. 13.

zur Beseitigung einer Verfassungsstörung, wie sie die von Delbrück erörterten Mißbrauchsfälle darstellen, verwandt werden. Das Notparlament soll eine Situation des Ausnahmezustands überwinden, nämlich den Fall, daß der Bundestag, durch äußere Umstände bedingt, ausfällt. Wenn der Bundestag durch Obstruktion einer Parlamentariergruppe oder einverständlichem Zusammenwirken von Abgeordneten mit dem Gemeinsamen Ausschuß beschlußunfähig gemacht wird, besteht kein "parlamentsloser Zustand"[1]. Da genügend Abgeordnete versammelt sind, ist mit dem Bundestag ein Parlament vorhanden, das aus innerer Zerrissenheit nur nicht aktionsfähig ist. Das staatliche Leben steht in einem solchen Fall der Verfassungsstörung ebensowenig still wie bei einer derartigen Lage die parlamentarischen Befugnisse ausschließlich auf die Exekutivorgane übergehen.[2] Hinsichtlich der Feststellung des Verteidigungsfalls bietet sich z.B. Art. 115 a Abs. 4 als Ausweg an. Gesetze können in einer solchen Situation im Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 erlassen werden, der die Behebung einer Verfassungsstörung regelt.

c) Für die Alternativität der materiellen Voraussetzung in Art. 115 e Abs. 1 können der Wortlaut der Norm und der aus der Entstehungsgeschichte ersichtliche Wille des Gesetzgebers angeführt werden. Gleichwohl ist damit noch nicht die Alternativität der beiden Varianten erwiesen, wenn sich nicht auch innere, aus dem systematischen Zusammenhang ableitbare Gründe finden lassen.

Die beiden materiellen Voraussetzungen, die Art. 115 e Abs. 1 für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses aufstellt, zeigen einen unterschiedlichen Charakter. Obgleich es der Wortlaut der ersten Variante nicht vermuten läßt, zeigt sich doch, daß sie im Gegensatz zur zweiten Variante Raum für

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 13.

2) So offenbar DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 15.

eine Ermessensentscheidung gibt. Aus dem Merkmal "rechtzeitiger Zusammentritt", insbesondere aus dem Adjektiv ergibt sich, daß der Gemeinsame Ausschuß bei der ersten Variante abzuwägen hat zwischen der Dringlichkeit einer vom Parlament zu beschließenden Verteidigungsmaßnahme und der Zeitspanne, die angesichts der entgegenstehenden äußeren Hindernisse vergehen kann, bis der Bundestag in beschlußfähiger Mehrheit versammelt ist. Nicht auf den Zusammentritt des beschlußfähigen Bundestags überhaupt kommt es an, sondern auf die Rechtzeitigkeit eines solchen Zusammentritts.

Daß der Gemeinsame Ausschuß seine Zuständigkeit nur durch eine solche Abwägung feststellen kann, zeigt, daß er bei seiner Entscheidung nicht an eine feststehende Tatsache gebunden ist, sondern innerhalb eines Ermessensrahmens handelt. Die zweite Variante mit dem Merkmal "nicht beschlußfähig" gewährt hingegen kein Ermessen. Haben sich Abgeordnete versammelt und wird die Frage der Beschlußfähigkeit des Plenums gestellt, so ist entweder das Quorum erreicht oder nicht. Danach richtet sich dann die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses.

Betrachtet man die materiellen Voraussetzungen des Art. 115 e Abs. 1 unter dem Gesichtspunkt der Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags, ergibt sich, daß allein bei der zweiten Variante entschieden ist, ob der Bundestag aktionsfähig ist, also seine Kompetenzen als Legislativorgan ausüben kann. Nur bei dieser Alternative, bei der der Zusammentritt des Plenums abgewartet wird, ist feststellbar, ob ein rechtlich erheblicher Zusammentritt des Bundestags, also ein Versammeln von Abgeordneten unter Erreichung des Beschlußfähigkeitsquorums, vorliegt. Bei der ersten Variante hingegen bleibt in der Schwebe, ob der Bundestag sich als funktions- und handlungsfähiges Organ versammeln kann. Die Rechtzeitigkeit des Zusammentritts steht im Vordergrund, und zu beantworten ist die Frage: Kann der Bundes-

tag angesichts der Dringlichkeit bestimmter Entscheidungen trotz gestörter Verkehrsverbindungen rasch genug zusammentreten? Dementsprechend liegt der Mitteilung, die der Bundestagspräsident gem. § 9 GeschO GA vor einer Feststellung nach Art. 115 a Abs. 2 und Art. 115 e Abs. 1 über die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Bundestags abgeben soll, lediglich dann eine überprüfbare Tatsache zugrunde, wenn er das Vorliegen von Art. 115 e Abs. 1 Fall 2 (bzw. Art. 115 a Abs. 2, Fall 2) mitteilt. In dem Fall, daß er die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags nach Art. 115 e Abs. 1, Fall 1 (bzw. Art. 115 a Abs. 2, Fall 1) für gegeben hält, handelt es sich auch hier um eine Ermessensentscheidung.

In den vorstehenden Überlegungen wurde schon angedeutet, daß es sich bei den beiden Fällen des Art. 115 e Abs. 1 um zeitlich hintereinanderliegende Situationen handelt, die die Aktionsfähigkeit des Bundestags betreffen. Bei der ersten Variante wird der Zusammentritt des Parlaments nicht abgewartet. Die Entscheidung des Gemeinsamen Ausschusses, ob er in die Stellung von Bundestag und Bundesrat einrückt, erfolgt aufgrund einer Prognose über die Schnelligkeit, mit der sich die Abgeordneten in beschlußfähiger Mehrheit versammeln können. Die zweite Variante greift demgegenüber später ein und zwar erst dann, wenn sich Abgeordnete des Bundestags wirklich versammelt haben, das Beschlußfähigkeitsquorum jedoch nicht erreichen. Die zeitliche Reihenfolge der beiden Fälle ist jedoch nicht so zu verstehen, daß zunächst der eine durchlaufen sein müßte, um den anderen anwenden zu können. Sie wird nur angeführt, um die Alternativität der Voraussetzungen zu erweisen. Freilich ist es möglich, daß der Gemeinsame Ausschuß zunächst das Vorliegen der ersten Variante verneint, weil er meint, daß der Zusammentritt des Bundestags abgewartet werden könne, sich dann aber, nachdem Bundestagsabgeordnete am Parlamentsort versammelt sind, die Beschlußunfähigkeit des Plenums herausstellt. Der Gemeinsame Ausschuß ist dann nicht durch die voraufgegangene Ablehnung der

ersten Variante gehindert, seine Zuständigkeit aufgrund der zweiten Variante anzunehmen. Die Ablehnung des ersten Falls präjudiziert nicht den zweiten Fall. Beide sind unabhängig voneinander und vermögen jede für sich, die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses als Ersatzparlament zu begründen.

II. Formelle Voraussetzungen

1. Erfordernis qualifizierter Mehrheit

Als formelle Voraussetzung enthält Art. 115 e Abs. 1 einen förmlichen Feststellungsbeschluß, mit dem der Gemeinsame Ausschuß die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags feststellen muß. Dieser Beschluß, dem hinsichtlich der Begründung der Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses als Ersatzparlament konstitutiver Charakter zukommt[1], bedarf einer qualifizierten Mehrheit. Er muß von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch von der Mehrheit der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses gefaßt werden. Für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses als Ersatzparlament müssen also wenigstens 17 Mitglieder stimmen.[2] Sind nur 17 Mitglieder anwesend, also mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl, so muß der Beschluß einstimmig gefaßt werden. Die absolute Mehrheit der Stimmen markiert somit die untere Grenze, die überschritten sein muß für einen wirksamen Feststellungsbeschluß nach Art. 115 e Abs. 1.

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 23; SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 186.

2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 23 und Art. 53 a Rn. 26; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 12 und Art. 115 a Rn. 68; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 e Erl. B 2, S. 682; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 25 (zu Art. 115 a Abs. 2).

2. Selbständiger Feststellungsbeschluß

Der Beschluß, mit dem der Gemeinsame Ausschuß seine Zuständigkeit als Ersatzparlament feststellt, kann mit dem nach Art. 115 a Abs. 2 zusammentreffen. Der Feststellungsbeschluß des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 115 a Abs. 2 und der nach Art. 115 e Abs. 1 sind aber auseinanderzuhalten und voneinander zu trennen; der eine betrifft die Feststellung des Verteidigungsfalls, der andere die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags. Um als Ersatzparlament an die Stelle von Bundestag und Bundesrat treten zu können, hat der Gemeinsame Ausschuß einen selbständigen - hat er zuvor schon den Verteidigungsfall festgestellt - zweiten Beschluß zu fassen.[1] Zwar trifft der Bundestag die Feststellung des Verteidigungsfalls für den im Augenblick nicht handlungs- und funktionsfähigen Bundestag (Art. 115 a Abs. 2). Daraus, daß der Bundestag nicht selbst zu einer derartigen Feststellung in der Lage ist, kann jedoch nicht geschlossen werden, er sei generell nicht fähig, seine Aufgaben wahrzunehmen.

Beide Feststellungen sind demnach zu unterscheiden. Eine Verbindung zwischen ihnen läßt sich allerdings insofern herstellen, als Art. 115 e Abs. 1 nur im Verteidigungsfall anwendbar ist, die Sperre des Art. 115 a also erst aufgehoben sein muß. Das kann jedoch auch, wie sich aus Art. 115 a Abs. 2 ergibt, durch einen voraufgegangenen Beschluß des Gemeinsamen Ausschusses erfolgen.

3. Wiederholung des Beschlusses nach Art. 115 e Abs. 1?

Die Voraussetzungen für den Feststellungsbeschluß nach Art. 115 e Abs. 1 haben ihre Grundlagen in den Gegebenheiten der

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 6 u. 23; wohl auch HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 16; s. auch EVERS, AöR Bd. 91 (1966) S. 19 Fußn. 38 zu Art. 115 e Abs. 1 Benda E.

tatsächlichen Situation während des Verteidigungsfalls. Der Gemeinsame Ausschuß tritt dann an die Stelle von Bundestag und Bundesrat, wenn der Bundestag handlungs- und funktionsunfähig ist, weil dem rechtzeitigen Zusammentritt seiner Abgeordneten unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder weil trotz eines Zusammentritts von Abgeordneten das Quorum für die Beschlußfähigkeit des Plenums nicht erreicht wird. Die Tätigkeit von Bundestag oder Gemeinsamem Ausschuß wird also nach Kriterien abgegrenzt, die sich aus den äußeren Verhältnissen ergeben, wie sie im Augenblick bezüglich des Bundestags vorliegen[1]. Da sich diese äußeren Verhältnisse ändern können, ist zu fragen, ob der Gemeinsame Ausschuß seinen Feststellungsbeschluß erneuern muß.

Wegen der möglicherweise sich ändernden tatsächlichen Gegebenheiten, auf denen der Feststellungsbeschluß beruht, enthielt Art. 115 b Abs. 6 Satz 2 FDP-Entwurf[2] eine Regelung, nach der "zwingend eine Überprüfung der Voraussetzungen des Zusammentritts vor jeder Entscheidung des Notgesetzgebers vorgeschrieben" wurde[3].

Dieser Vorschlag, der in der Literatur Zustimmung gefunden hat[4], wurde zu Recht weder in Art. 115 e Abs. 1 noch in der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses verwirklicht.[5] Das Verlangen, den Feststellungsbeschluß in be-

---

1) Wegen der Veränderbarkeit der Voraussetzungen für den Feststellungsbeschluß kritisch BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 5 (Referat).

2) Art. 115 b Abs. 6 FDP-E - BT Drs. V/2130 -; "Das Notparlament kann die Rechte von Bundestag und Bundesrat wahrnehmen, wenn und solange dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen. Diese Voraussetzungen sind vor jeder Sitzung des Notparlaments ... festzustellen."

3) FDP - E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 9 (zu Art. 115 b Abs. 6).

4) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 29 - 33 (32); ders., DöV 1970, S. 233; EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 153, 154; wohl auch HAMANN, Kommentar, Art. 53 a Erl.

(Fortsetzung s.nächste S.)

stimmten Abständen zu wiederholen, würde nämlich dem Sinn des Gemeinsamen Ausschusses widersprechen. Mit dem Gemeinsamen Ausschuß ist ein besonderes Organ geschaffen worden, um auch in einer kritischen Lage während des Verteidigungsfalls durch ein Notparlament das parlamentarische System und den Grundsatz der Gewaltenteilung aufrecht erhalten zu können. Legt man jedoch dem Gemeinsamen Ausschuß die Pflicht auf, nach der einmal getroffenen Feststellung erneut über das weitere Vorliegen der Voraussetzungen seiner Zuständigkeit zu beschließen, kann ein parlamentsloser Zustand nicht ausgeschlossen werden. Soll die wiederholte Feststellung nicht den Charakter einer reinen Bestätigung haben, muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß der Gemeinsame Ausschuß seine Zuständigkeit verneint, ohne daß die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Bundestags sichergestellt ist.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß der Feststellungsbeschluß des Art. 115 e Abs. 1 eine qualifizierte Mehrheit erfordert. Es ist denkbar, daß die Erreichung dieser Mehrheit Schwierigkeiten macht. Einmal kann der Fall eintreten, daß zwar über die notwendige Zahl hinausgehend Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses versammelt sind, sie sich aber nicht darüber einigen können, ob der Bundestag handlungs- und funktionsunfähig ist. Die Erörterung über seine Zuständigkeit kann dann zu einer im Verteidigungsfall schwer verständlichen Verzögerung erforderlicher Maßnahmen oder sogar zur Selbstblockierung des Ersatzparlaments führen. Zum anderen ist an den Fall zu denken, daß nur 17 Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses sich versammeln. Das Notparlament wäre damit beschlußfähig (§ 12 GeschO GA) und könnte auch wirksame Beschlüsse fassen, also auch Gesetze verabschieden;

A 3, S. 484.

5) Kritisch DELBRÜCK, DöV 1970, S. 233, der de lege ferenda eine dem FDP-Vorschlag entsprechende Bestimmung in der GeschO GA fordert.

zur Beschlußfassung reicht nämlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 13 Abs. 1 GeschO GA). Das bedeutet, der beschlußfähige Gemeinsame Ausschuß kann bei Zustimmung von nur neun Mitgliedern wirksam handeln. Diese Handlungsfähigkeit auch unter extremen Bedingungen wird erheblich eingeschränkt, wenn man verlangt, der Gemeinsame Ausschuß müsse vor jedem Zusammentritt einen Beschluß nach Art. 115 e Abs. 1 fassen. Treten nur 17 Mitglieder zusammen, so müssen sie, da der Beschluß nach Art. 115 e Abs. 1 mindestens die Mehrheit der Mitglieder verlangt, die Funktions- und Handlungsunfähigkeit des Bundestags einstimmig feststellen. Wird diese Einstimmigkeit nicht erreicht, ist auch in diesem Fall das Notparlament blockiert. Der Gemeinsame Ausschuß soll jedoch ein jederzeit handlungsfähiges Organ sein. Die Ansicht von Emmelius, der Gemeinsame Ausschuß müsse vor jedem einzelnen Tagesordnungspunkt seine Zuständigkeit feststellen[1], ist nach diesen Überlegungen ebenfalls abzulehnen.

Der Beschluß, mit dem der Gemeinsame Ausschuß seine Zuständigkeit als Notparlament begründet, braucht nach alle dem nicht vor jeder Sitzung förmlich wiederholt zu werden. Solange die Aktionsunfähigkeit des Bundestags besteht, wird der einmal gefaßte Beschluß nach Art. 115 e Abs. 1 nicht erneuert. Seine Wirkung endet erst beim beschlußfähigen Zusammentritt des Bundestags.[2]

Die Ansicht von Lenz, der verlangt, daß die Voraussetzungen des Feststellungsbeschlusses nach Art. 115 e Abs. 1 gegeben sind, "muß in jedem Einzelfall dargetan werden"[3], steht der vertretenen Auffassung nicht entgegen. "Dartun" der Voraussetzungen des Art. 115 e Abs. 1 bedeutet nicht nochmalige Feststellung ihres Vorliegens.

---

1) EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 153, 154.

2) So auch AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 219.

3) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 4.

III. Zusammentreffen von Artikel 115 e Absatz 1 mit Artikel 115 a Absatz 2

Ob die Voraussetzungen für sein Tätigwerden als Notparlament vorliegen, entscheidet der Gemeinsame Ausschuß in einem von ihm selbst gefaßten Beschluß (Art. 115 e Abs. 1). Bei einer positiven Entscheidung kommt es zu einer Selbstinvestitur des Gemeinsamen Ausschusses als Notparlament. Den Bedenken, die Herzog darin sieht, "daß es der Gemeinsame Ausschuß s e l b s t ist, der diesen Feststellungsbeschluß einmal faßt, dann aber auch allein in den Genuß der staatsrechtlichen F o l g e n kommt"[1], steht die Erwägung gegenüber, daß eine andere Regelung nicht möglich ist, will man die Entscheidung über den Tätigkeitsbeginn des Notparlaments in der Hand eines unter allen Umständen aktionsfähigen Kollegialorgans halten.

Der Gemeinsame Ausschuß kann seine Selbstinvestitur nur i m Verteidigungsfall beschließen. Er kann also überhaupt nur tätig werden, wenn der Verteidigungsfall eingetreten ist. Art. 115 a ist eine Sperre für den Art. 115 e Abs. 1, da der Verteidigungsfall eine Tatbestandsvoraussetzung für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses ist. Die Feststellung des Verteidigungsfalls kann jedoch nicht nur durch die ordentlichen Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat erfolgen (Art. 115 a Abs. 1), sondern im Falle der Verhinderung des Bundestags auch durch den Gemeinsamen Ausschuß (Art. 115 a Abs. 2). Demzufolge beschließt der Gemeinsame Ausschuß nicht nur verbindlich über die materiellen Voraussetzungen seines Tätigwerdens, sondern kann auch zuvor die Schranke, die Art. 115 a setzt, selbst aufheben[2]. Die Kritik an diesem Zusammentreffen von Art. 115 e Abs. 1 und Art. 115 a Abs. 2[3] übersieht, daß dieses Ergebnis die unaus-

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 10.
2) Ebd., Rn. 16.
3) Ebd., Rn. 17.

weichliche Folge aus der Prämisse ist, die Feststellung des Verteidigungsfalls habe durch parlamentarische Organe zu erfolgen. Eine wirksame Sperre enthält der Art. 115 a Abs. 2 jedoch insoweit, als der Gemeinsame Ausschuß z w e i Feststellungsbeschlüsse fassen muß, bevor er als Notparlament tätig werden kann. Die Feststellung nach Art. 115 a Abs. 2 kann nicht mit der nach Art. 115 e Abs. 1 zusammenfallen, sondern lediglich zusammentreffen[1].

Der Feststellungsbeschluß erfordert eine qualifizierte Mehrheit. Zwei Drittel der abgegebenen Stimmen, mindestens die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl der Gemeinsamen Ausschusses müssen den Beschluß nach Art. 115 e Abs. 1 fassen. Das bedeutet, es müssen mindestens 17 der 33 Mitglieder anwesend sein, deren Feststellungsbeschluß dann einstimmig gefaßt werden muß. Gleichgültig ist es allerdings, ob die anwesenden Mitglieder Bundestagsabgeordnete oder Bundesratsvertreter sind.[2]

IV. Folgen des Feststellungsbeschlusses

Als Folgen des Beschlusses, mit dem er die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags feststellt, "hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr." Dieser letzte Satzteil des Artikels 115 e Abs. 1 enthält eine organisationsrechtliche Aussage und eine Kompetenzzuweisung.[3]

1. Eintritt des Gemeinsamen Ausschusses in die Stellung von Bundestag und Bundesrat

Obschon nur der Bundestag aktionsunfähig ist und auch nur

---

1) Vgl. AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 198.

2) LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 2.

3) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 34; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 7.

darüber eine Feststellung getroffen wird, repräsentiert der Gemeinsame Ausschuß nicht nur den ausgefallenen Bundestag, sondern auch den möglicherweise noch funktionsfähigen Bundesrat[1]. Der umgekehrte Fall, daß zwar der Bundestag, nicht aber der Bundesrat aktionsfähig ist, vermag die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses nicht zu begründen.[2] Diese Situation ist im Notstandsabschnitt des Grundgesetzes nicht geregelt. Ausschlaggebend dafür war für den Gesetzgeber die Erwägung, daß es möglich sei, den Bundesrat auch im Verteidigungsfall funktionsfähig zu halten, da es für eine Beschlußfähigkeit nur auf die Anwesenheit der Länderstimmen ankommt.[3] Der von Herzog[4] genannte Fall, daß zwar der Bundestag, nicht aber der Bundesrat beschlußfähig zusammentreten kann, erscheint angesichts der Staatspraxis gekünstelt. Zudem verstieße die Möglichkeit, auf diese Weise die Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zu begründen, gegen das Prinzip der Subsidiarität des Notparlaments. Nach ihm wird das Ersatzparlament nur dann tätig, wenn der Bundestag ausgefallen ist, nicht aber, wenn er seine Aufgaben noch selbst ausführen kann.[5]

Bei den materiellen Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses wird ausschließlich auf die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags abgestellt; in die Rechtsfolge jedoch, den Eintritt des Gemeinsamen

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 36 a.E., vgl. auch Rn. 37.

2) A.A. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 11. Die Verweisung auf die Ausführungen zu Art. 115 a Abs. 2, "da .. die Interessenlage und der systematische Zusammenhang des Art. 115 e I keine andere Auslegung bedingen als bei Art. 115 a II", erweist sich als folgenschwer unrichtig.

3) HEINSEN als Berichterstatter des RA BR, Sten.Ber. der 308. Sitzg. des Bundesrats vom 28.4.1967, S. 53 (B) (C).

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 63.

5) Das übersieht HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 11 und Art. 115 a Rn. 63, 64.

Ausschusses in die Stellung von Bundestag und Bundesrat, ist der Gemeinsame Ausschuß einbezogen. Das hat zur Folge, daß der aktionsfähige Bundesrat, anders als der Bundestag, durch den Gemeinsamen Ausschuß verdrängt werden kann. Dieses Ergebnis ist bedingt durch zwei Faktoren: einmal dadurch, daß der Gemeinsame Ausschuß als einheitliches Organ gebildet ist;[1] zum anderen durch eine praktische Erwägung. Die Bindung der materiellen Voraussetzungen für das Tätigwerden des Gemeinsamen Ausschusses an die Aktionsunfähigkeit von Bundestag u n d Bundesrat würde die Möglichkeit des Gemeinsamen Ausschusses, als Ersatzorgan tätig zu werden, verringern. Eine alternative Bindung an die Funktionsunfähigkeit von Bundestag o d e r Bundesrat verbietet sich aus dem bereits genannten Grund. So bleibt die vom Grundgesetz gewählte Lösung, freilich mit der Folge, daß der Gemeinsame Ausschuß den möglicherweise noch aktionsfähigen Bundesrat ausschaltet. Diese Folge muß jedoch in Kauf genommen werden, da der Gemeinsame Ausschuß ein schnell handelndes Organ sein soll, und das Wechselspiel von Bundestag und Bundesrat eventuell zu Verzögerungen führt, die im Verteidigungsfall nicht gleichermaßen sinnvoll sind wie in normalen Zeiten.[2]

2. Keine Ermächtigungsmöglichkeit

Aus dem Prinzip der Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses folgt, daß es zwischen Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß eine Aufteilung von Tätigkeiten nach Sachgebieten[3]

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 6.

2) A.A. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 8, der den Übergang zum modifizierten Einkammersystem kritisiert, weil damit der Vorteil gründlicher Beratung und besserer Kontrolle staatlicher Machtausübung, den das Zweikammersystem des Grundgesetzes biete, aufgegeben sei. Seine Ansicht, daß damit ein Mangel an Rechtsstaatlichkeit der Entscheidung verbunden sei, ist unbewiesen.

3) So ein Vorschlag von BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 5 (Referat); dagegen MENZEL, Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung, DöV 1968, S. 303.

ebensowenig geben kann wie eine Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses zur Gesetzgebung durch den noch funktionsfähigen Bundestag[1]. Eine solche Verteilung von Kompetenzen führte dazu, daß der Gemeinsame Ausschuß als das kleinere und weniger schwerfällige Organ im Verteidigungsfall praktisch zum entscheidenden Legislativorgan werden würde. Eine Delegation ermöglichte es unzulässigerweise den Abgeordneten zudem, sich ihrer Aufgaben zu entziehen.[2]

3. Einheitliche Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat

Der Übergang der Legislativbefugnisse erfolgt, ausgelöst durch den Ausfall des Bundestags, in einer Art Generalzuweisung.[3] Art. 115 e Abs. 1 läßt sich wegen seines letzten Satzteils als eine Transformationsnorm bezeichnen. Der Gemeinsame Ausschuß vereint bei sich sowohl die Befugnisse, die Bundestag und Bundesrat gemeinsam ausüben, wie auch die, die den beiden Organen je für sich zustehen[4]. Die e i n h e i t l i c h e Wahrnehmung dieser Rechte bedeutet, daß das Notparlament die übergangenen Befugnisse beider gesetzgebender Körperschaften als eigene Rechte ausübt, ohne nach ihrer ursprünglichen Abstammungsnorm zu fragen.

---

1) Eine solche Möglichkeit sah zuletzt Art. 115 e Abs. 1 LÜCKE E - BT Drs. V 1879 - Begründung, S. 27 (zu Art. 115 e Abs. 1) vor:
Eine Delegation war umstritten, dazu LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 e) mwN. aus den Informationssitzungen; zusätzlich vgl. BETTERMANN, 2. öff. Informationssitzung, S. 5 (Referat) und S. 16 (Befragung); WEBER, Werner, ebd., S. 57 (Referat) und S.63, 64 (Befragung). Siehe auch HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 22; LOHSE, Streik, S. 143; ders., ZgesStW Bd. 124 (1968), S. 387; SCHÄFER, Hans, AöR Bd. 93 (1968), S. 52.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 23; LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 17 (zu Art. 115 e).

3) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 34.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 4; vgl. ELLWEIN, 1. öff. Informationssitzung, S. 34 (Referat).

Eine Beibehaltung der Unterscheidung in Rechte, die vom Bundestag, und solchen, die vom Bundesrat herrühren, ist allein deshalb unmöglich, weil der Gemeinsame Ausschuß nicht in zwei Bänke gegliedert, sondern als einheitliches Organ gebildet ist, das Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitgliedern die gleiche Stellung gibt.[1)]

Die Kompetenzübertragung erstreckt sich sowohl auf die gesetzgeberischen wie die kontrollierenden Zuständigkeiten des Bundestags und des Bundesrats.[2)] Die gesetzgeberische Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses ist sachlich beschränkt durch Art. 115 e Abs. 2. Es ist ihm untersagt, durch Gesetze tiefgreifende Änderungen des Verfassungslebens herbeizuführen.[3)] Eine weitere, allerdings nur relative Einschränkung ist Art. 115 g Satz 2.

Der Gemeinsame Ausschuß hat keine eigenen originären Kompetenzen, abgesehen von dem ihm in Art. 53 a Abs. 2 Satz 1 gewährten Recht auf Information über die Planungen der Bundesregierung für den Verteidigungsfall. Das Fehlen eines eigenen Kompetenzbereichs entspricht dem Charakter des Gemeinsamen Ausschusses als "Parlament im Wartestand".

Die einheitliche Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat durch den Gemeinsamen Ausschuß hat die Wirkung, daß die Gesetzgebung im "Einkammersystem" erfolgt.[4)] Das Wechselspiel zwischen Bundestag und Bundesrat, wie es sich

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 4 u. 36; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 10.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 5, 25 u. 41; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 35; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 7; BENDA E - BT Drs. IV/3494 - Begründung, S. 23 (zu Art. 115 e Abs. 5); LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 16 u. 27 (zu Art. 115 e Abs. 2).

3) S. LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 16; anders offenbar MENZEL, DöV 1968, S. 304.

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 6 - 8.

bei der Rechtsetzung im Einspruchs- und im Zustimmungsverfahren (Art. 77 Abs. 3 und 4) zeigt, ist durch Aufgabe der organisatorischen Selbständigkeit des Bundesrats aufgehoben. Bundestag und Bundesrat bestehen nicht verkleinert als "Bänke" des Ersatzparlaments fort.[1] Eine "Bundesratsbank" kann also nicht kontrollierend auf Beschlüsse der "Bundestagsbank" einwirken.

Aufgrund seiner besonderen Konstruktion verwirklicht der Gemeinsame Ausschuß gleichwohl nur ein modifiziertes Einkammersystem. Der Interessengegensatz zwischen Bund und Ländern, der aus dem föderalen Staatsaufbau herrührt, wird durch den Gemeinsamen Ausschuß nicht beseitigt. Ein föderalistisches Element bleibt auch im Notparlament wirksam. Die elf Mitglieder, die der Bundesrat in den Gemeinsamen Ausschuß entsendet, sind Mitglieder der Landesregierungen. Sie werden auch im Gemeinsamen Ausschuß die Belange der Länder vertreten und entsprechend den Verhältnissen während des Verteidigungsfalls wahrnehmen. Freilich vermögen sie nicht, ihren Ansichten eine Sperrwirkung zu geben. Das Stimmenverhältnis im Gemeinsamen Ausschuß und die einheitliche Stimmabgabe ermöglichen es, daß die Bundesratsvertreter überstimmt werden können. Dieser von Herzog[2] beklagte Verzicht auf die zwischen Bundestag und Bundesrat bestehende "Inter - Organ - Kontrolle"[3] ist nicht typisch für Art. 115 e, sondern bereits in Art. 115 d nachzuweisen. Auch im abgekürzten Gesetzgebungsverfahren entfällt ja ein Einspruchsrecht des Bundesrats.

---

1) S. LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 10 mit Nachweisen aus der parlamentarischen Beratung.

2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 8; unbewiesen ist die These, daß eine Teilung des Gemeinsamen Ausschusses in Bänke eine "zusätzliche Gewähr für Qualität und Rechtsstaatlichkeit der Entscheidung geboten" hätte.

3) Gemeint ist von HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 Rn. 8, offensichtlich "Intra - Organ - Kontrolle". Zu den Begriffen "Inter-Organ-Kontrolle" und "Intra-Organ-Kontrolle" LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 167 - 170; zum Zweikammersystem als Intra-Organ-Kontrolle, S. 181 - 186.

4. Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 ("grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung") ?

Der Gemeinsame Ausschuß als ein von Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitgliedern gebildetes Organ, das die Kompetenzen von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahrnimmt, führt zur Gesetzgebung in einem modifizierten Einkammersystem. Im Augenblick der Tätigkeitsaufnahme des Notparlaments wird der in der Regel noch funktionsfähige Bundesrat ausgeschaltet. Innerhalb des Gemeinsamen Ausschusses verliert er seine Selbständigkeit. Das läßt die Frage aufkommen, ob die Konstruktion des Gemeinsamen Ausschusses die Bestimmung des Artikels 79 Abs. 3 verletzt, wonach durch eine Grundgesetzänderung die "grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" nicht berührt werden darf. An dieser Stelle soll nur der Aspekt der Vereinbarkeit der Organisationsform des Gemeinsamen Ausschusses mit Art. 79 Abs. 3 behandelt werden.[1)]

Die hier aufgeworfene Frage stellte sich nicht, wenn das Notparlament in zwei Bänke, also eine Bundestagsbank und eine Bundesratsbank gegliedert wäre. Diese Konstruktion ermöglichte es auch, innerhalb der Bundesratsbank die Staffelung des Länderstimmgewichts beizubehalten. Die Nivellierung dieses Stimmgewichts im Gemeinsamen Ausschuß durch Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 Halbs. 1 verstößt gleichwohl nicht gegen Art. 79 Abs. 3, da Art. 51 Abs. 2 nicht unabänderlich ist.[2)] Die mit der Verfassungsänderung verwirklichte Lösung, die die organisatorische Selbständigkeit des Bundesrats aufgibt und den Gemeinsamen Ausschuß als einheitlich gebildetes Ersatzorgan für Bundestag und Bundesrat bestimmt, ist mit Art. 79 Abs. 3

---

1) Zur Vereinbarkeit des Verfahrensablaufs (Wegfall der Einspruchsphase bei der Gesetzgebung) mit Art. 79 Abs. 3, s. unten S. 181 - 184.

2) KLEIN, Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S. 1890.

vereinbar.[1] Die Bestimmung, nach der die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes unberührbar ist, enthält "keine selbständige Gewährleistung des BR., sondern nur eine institutionelle Sicherung seiner gesetzgeberischen (vgl. Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 50) Betätigung und Abschirmung gegen deren Beseitigung."[2]

Der Bundesrat ist somit nicht geschützt gegen die Aufhebung seiner organisatorischen Eigenständigkeit. Geschützt ist nur die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, die sich in einer Einflußnahme auf eben diese Gesetzgebung darstellen muß.

Die Freistellung der Bundesratsvertreter im Gemeinsamen Ausschuß von Weisungen durch Art. 53 a Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2, verstößt gleichfalls nicht gegen Art. 79 Abs. 3[3], da eine Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes auch durch einen Senat möglich wäre.[4]

---

1) Vgl. DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 43, siehe auch ders. ebd., Art. 53 a Rn. 29; MENZEL, DöV 1968, S. 303; HEINSEN, Der Gemeinsame Ausschuß, in: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 13; vgl. LOHSE, Streik, S. 130. Unrichtig SCHILLER, Theo, Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 329, im übrigen ist durch die einheitliche Stimmabgabe im Gemeinsamen Ausschuß nicht das Bundesstaatsprinzip berührt.

2) So KLEIN, Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S. 1891 mwN; MAUNZ-DÜRIG, Grundgesetz, Art. 79, S. 16 Fußn. 1; a.A. HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, S.134. Auch EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 157, hält den Bundesrat durch Art. 79 Abs. 3 nicht vor einer Aufhebung geschützt; unrichtig HOLZ, H.H., Blätter für deutsche und internationale Politik 1966, S. 609.

3) Für eine Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 2 auch EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 158, mit der Begründung, daß die Bundesrats-Vertreter im Gemeinsamen Ausschuß trotz ihrer Weisungsfreiheit der Beeinflussung ihrer Landesregierung unterlägen; a.A. HOLZ, H.H., Blätter für deutsche und internationale Politik 1966, S. 610.

4) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 b, S. 1891; HESSE, Grundzüge, S. 255; a.A. HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, S. 133, da bei einem Senat von einem Einfluß der Länder als solcher auf den Bundeswillen nicht gesprochen werden könne; gegen ihn EVERS, AöR Bd.91 (1966), S. 6.

D. Rechtsetzungsmacht und Verfahrensweise des Gemeinsamen Ausschusses

Vor einer Darstellung des Verfahrensablaufs, der bei der Gesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuß zu beachten ist, soll kurz ein Überblick über Rechtsetzungsmacht des Notparlaments und ihre Beschränkungen gegeben werden.

I. Umfang der Rechtsetzungsmacht

Wird der Gemeinsame Ausschuß als Notparlament tätig, hat er die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat inne. Er besitzt also außer den Führungs- und Kontrollbefugnissen, auf die im folgenden nicht weiter eingegangen wird, grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenzen beider gesetzgebender Organe.[1] Seine Rechtsetzungsmacht ist allerdings sachlich und zeitlich beschränkt.[2]

1. Grundsätzlicher Umfang

Der Umfang der Gesetzgebungsgewalt des Gemeinsamen Ausschusses entspricht grundsätzlich derjenigen, die nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes dem Bund zukommt und von Bundestag und Bundesrat ausgeübt wird.[3] Die dem Notparlament eingeräumte Rechtsetzungsbefugnis umfaßt somit auch die erweiterte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 115 c.[4]

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 5; DELBRÜCK, Bonner Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 35; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 e Rn. 3.

2) Dazu jetzt ausführlich AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 222 ff (sub: Vierter Teil).

3) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 27 (zu Art. 115 e Abs. 3).

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 41 und Art. 115 c Fußn. 3 auf S. 6; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 41; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 15; (Fortsetzung s.nächste S.)

2. Beschränkungen der Gesetzgebungskompetenz

Wesentlicher als die Bestimmung des Umfangs der Gesetzgebungszuständigkeiten sind die Beschränkungen, denen die Rechtsetzungsmacht des Notparlaments unterliegt. Diese Beschränkungen lassen sich in sachliche und zeitliche unterscheiden.[1] Derartige Beschränkungen waren in allen Entwürfen für eine Notstandsverfassung enthalten. Seit dem Benda-Entwurf haben sie einen Inhalt, der dem der betreffenden Artikel des Grundgesetzes entspricht.[2] Aus der Tatsache der Beschränkungen wird deutlich, daß der verfassungsändernde Gesetzgeber die Rechtsetzung des Gemeinsamen Ausschusses nicht der der ordentlichen Gesetzgebung gleichwertig ansieht.

SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 c Rn. 4; BENDA, Notstandsverfassung, S. 109 und 110; WILKE, DVBl. 1969, S. 923 Fußn. 86.

Zu Art. 115 c: HERZOG, Grundgesetz; RAUSCHNING, Bonner Kommentar; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar.

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 55; SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 231 - 234.

2) Sachliche Beschränkungen enthielten: Art. 115 e Abs. 1 Höcherl E - BT Drs. IV/891 -; Art. 115 e Abs. 1 Satz 3 u. 4 Benda E - BT Drs. IV/3494 -; Art. 115 e Abs. 3, Art. 115 g Lücke E - BT Drs. V/1879 -; Art. 115 e Abs. 3, Art. 115 g Lenz E - BT Drs. V/2873 -; Art. 115 b Abs. 7, Art. 115 f FDP E - BT Drs. V/2130 -; entsprechend Art. 115 e Abs. 2, Art. 115 g GG.

Zeitliche Beschränkungen enthielten: Art. 115 c Abs. 4 Höcherl E; Art. 115 e Abs. 3, Art. 115 m Abs. 2 Bende E; Art. 115 k Abs. 2 und 3, Art. 115 l Abs. 1 Lücke E; Art. 115 k Abs. 2 und 3, Art. 115 l Abs. 1 Lenz E; Art. 115 h Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 FDP E; entsprechend Art. 115 k Abs. 2 und 3, Art. 115 l Abs. 1 GG.

Das Ersatzparlament nimmt zwar die Gesetzgebungsbefugnisse von Bundestag und Bundesrat wahr, es ist jedoch auf den Bereich der einfachen Gesetze beschränkt.[1)]

Der Gemeinsame Ausschuß kann seinen Normen keine dauernde Bestandskraft verleihen. Sie treten mit dem Ablauf einer Übergangszeit nach Beendigung des Verteidigungsfalls außer Kraft (Art. 115 k Abs. 2). Auch während des Verteidigungsfalls können sie jederzeit durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats aufgehoben werden (Art. 115 l Abs. 1 Satz 1). Dieses Recht wie allgemein die Tatsache, daß die Gesetzgebungsmacht des Notparlaments begrenzt ist, ergibt sich aus der Subsidiarität des Gemeinsamen Ausschusses gegenüber dem Bundestag.[2)]

a) Sachliche Beschränkungen der Gesetzgebungsbefugnisse des Gemeinsamen Ausschusses sind in Art. 115 g Satz 2 und Art. 115 e Abs. 2 enthalten.

aa) Nach Art. 115 g Satz 1 ist es dem Gemeinsamen Ausschuß verwehrt, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz[3)] ohne Übereinstimmung mit dem Gericht zu ändern.[4)] Der Grund für diese Beschränkung der Gesetzgebungsmacht, die sich in einem relativen Verbot zur Änderung eines bestehenden Gesetzes ausdrückt, läßt sich aus Art. 115 g Satz 1 selbst entnehmen, wonach "die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungs-

---

1) Vgl. FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 9 (zu Art. 115 b Abs. 7).

2) SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 l Rn. 2; BENDA, Notstandsverfassung, S. 124; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 31 (zu Art. 115 k Abs. 2); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 k Abs. 2).

3) Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i.d.F. vom 3.2.1971 (BGBl. I. S. 105).

4) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 g Rn. 21; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 g Rn. 3; BENDA, Notstandsverfassung, S. 119.

gerichts und seiner Richter ... nicht beeinträchtigt werden (dürfen)".[1)]

bb) Die wichtigeren sachlichen Beschränkungen enthält Art. 115 e Abs. 2: Satz 1 bestimmt, daß durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses das Grundgesetz weder geändert noch teilweise außer Kraft oder Anwendung[2)] gesetzt werden darf; Satz 2 entzieht dem Gemeinsamen Ausschuß aus dem Kreis der einfachen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes die Kompetenz des Artikels 24 Abs. 1 und des Artikels 29.[3)]

Art. 115 e Abs. 2 Satz 1 verhindert es, daß der Gemeinsame Ausschuß bei seiner Tätigkeit als Notparlament über die Ermächtigungen, die die Verfassung der Ausnutzung durch den einfachen Gesetzgeber überläßt[4)] - eine derartige Ermächtigung ist in Art. 115 c Abs. 3 (Möglichkeit, den Verwaltungsaufbau und das Finanzwesen zu vereinfachen und zu straffen) zu sehen - hinaus Einfluß auf das Grundgesetz nimmt.[5)] Der Grund, daß es darüber hinaus durch Art. 115 e Abs. 2 Satz 2 dem Notparlament versagt ist, durch einfaches Bundesgesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu über-

---

1) Dazu HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 g Rn. 3; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 g Rn. 1 und 2; SCHUNCK, Notstandsrecht, Art. 115 g Erl. S. 69; BENDA, Notstandsverfassung, S. 116 - 119; kritisch HESSE, Grundzüge, S. 289.

2) Zu den Begriffen "außer Kraft setzen" und "außer Anwendung setzen" vgl. KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 81 Anm. VII 2 c und d, S. 2021 und 2022; WILKE, DVBl. 1969, S. 923 r.Sp.

3) Die Bedeutung des Art. 115 e Abs. 2 sieht HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 e Erl. A S. 682, im wesentlichen im Schutz materieller Verfassungsbestimmungen. Nach seiner Terminologie sind das Normen, die das Verhältnis Staat - Bürger betreffen.

4) Vgl. AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 226.

5) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 53; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 56; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 e Erl. B 4, S. 683; BENDA, Notstandsverfassung, S. 110.

tragen (Art. 24 Abs. 1) sowie eine Neugliederung des Bundesgebiets zu beschließen (Art. 29), liegt darin, daß "solchen Gesetzen wesensnotwendig Dauerwirkung zukommt"[1]. Der Gemeinsame Ausschuß als nur subsidiär zuständiges Parlamentsorgan, dessen Gesetzesbeschlüsse unter dem Vorbehalt jederzeitiger Aufhebbarkeit stehen (Art. 115 l Abs. 1 Sätze 1 und 2), soll keine Entscheidungen treffen können, die nicht wieder rückgängig zu machen sind.[2]

b) Zeitliche Beschränkungen sind der Gesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses durch Art. 115 k Abs. 2 und durch Art. 115 l Abs. 1 Sätze 1 und 2 aufgegeben. Für Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschließt, bestehen solche Schranken also sowohl während des Verteidigungsfalls als auch nach seiner Beendigung.

aa) Die Geltungsdauer der Normen, die das Notparlament erläßt, ist regelmäßig in den Gesetzen selbst nicht angegeben; sie tragen kein Enddatum, zu dem sie außer Kraft treten.[3] Gleichwohl sind die Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses zeitlich begrenzt. Ist nach der Beendigung des Verteidigungsfalls eine Frist von sechs Monaten abgelaufen[4], treten die Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses und die Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergangen sind, spätestens außer Kraft (Art. 115 k Abs. 2). Die Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses werden also in ihrer Geltung getroffen, aufgehoben, beseitigt, vernichtet.[5] Von dieser Anord-

---

1) So LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 27 (zu Art. 115 e Abs. 3).
2) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 54; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 56; HAMANN, Grundgesetz, Art. 115 e Erl. B 4, S. 683.
3) Insoweit zutreffend PERELS, Die Beendigung des Notstandsfalls, in: Kritik der Notstandsgesetze, S. 181 - 186 (186).
4) Zum Grund für diese Übergangsfrist: LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 k Abs. 2).
5) Vgl. KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 81 Anm. VII 2 c, S. 2021.

nung des Art. 115 k Abs. 2 sind allerdings Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses, mit denen er unter Ausnutzung der Befugnis nach Art. 115 c Abs. 3 eine "von den Artikeln 91 a, 91 b, 104 a, 106 und 107 abweichende Regelung" getroffen hat, ausgenommen.[1] Diese Gesetze gelten nach Art. 115 k Abs. 3 Satz 1 längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des Verteidigungsfalls folgt. Der Grund für diese Modifikation liegt in der Besonderheit der betreffenden Gesetze. Die durch sie geregelten Materien, die ausnahmslos finanzpolitisch bestimmt sind, können ihrer Natur entsprechend nicht kurzfristig, sondern nur innerhalb eines längeren Zeitraums geändert werden.[2] Durch den Umstand, daß die verlängerte Geltungsdauer dieser auf Art. 115 c Abs. 3 beruhenden Gesetze an das Ende des auf die Beendigung des Verteidigungsfalls folgenden zweiten Rechnungsjahrs gebunden ist, geht der Sinn und Zweck dieser Ausnahmeregelung deutlich hervor.[3]

bb) Außer der Geltungsbeschränkung durch Art. 115 k Abs. 2 unterliegen die Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses dem Vorbehalt jederzeitiger Aufhebbarkeit (Art. 115 l Abs. 1 Satz 1)[4], was allerdings voraussetzt, daß der Bundestag wieder funktionsfähig geworden ist. Der Gemeinsame Ausschuß kann also auch während des Verteidigungsfalls seinen Gesetzen keine dauernde Bestandskraft verleihen.[5] Das Recht zur Auf-

---

1) AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 243 und 244; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 k Rn. 46; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 k Rn. 8; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 k Rn. 3; SCHUNCK, Notstandsrecht, Art. 115 k Erl. S. 77 und 78; WILKE, DVBl. 1969, S.923 Fußn. 91 a; a.A. RAUSCHNING, Bonner Kommentar, Art. 115 k Rn. 16; gegen ihn AMANN, aaO., S. 244 und 245.

2) S. LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 31 (zu Art. 115 k Abs. 3) und LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 k Abs. 3).

3) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 k Rn. 47.

4) S. dazu jetzt ausführlich AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 250 - 256.

5) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 5 und 55; HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 51.

hebung steht dem Bundestag zu, der dabei an die Zustimmung des Bundesrats gebunden ist.[1] Der Bundesrat seinerseits kann verlangen, daß der Bundestag über die Aufhebung eines Gesetzes des Notparlaments beschließt (Art. 115 l Abs. 1 Satz 2).

Außer der Wirkung des Artikels 115 l Abs. 1 Sätze 1 und 2, daß durch einen positiven Beschluß der ordentlichen Gesetzgebungsorgane eine Norm des Notorgans Gemeinsamer Ausschuß vernichtet wird, lassen sich Schlüsse auf das Verhältnis von Bundestag und Gemeinsamem Ausschuß sowie Bundesrat zu Bundestag bzw. Gemeinsamem Ausschuß ziehen.[2] Der Beschluß des Bundestags, mit dem ein Gesetz des Notparlaments aufgehoben wird, enthält nämlich inzident die Aussage, daß das Parlament wieder aktionsfähig ist, denn die materielle Voraussetzung der Beschlußunfähigkeit des Bundestags (Art. 115 e Abs. 1 Fall 2) ist entfallen. Auf indirektem Weg kann auch der Bundesrat die Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses beenden. Das Mittel dazu gibt ihm Art. 115 l Abs. 1 Satz 2 in die Hand. Um seine Rechte wahrnehmen zu können, kann er den wieder aktionsfähig gewordenen, aber sich möglicherweise passiv verhaltenden Bundestag durch sein Verlangen, über die Aufhebung eines Gesetzes des Gemeinsamen Ausschusses zu beschließen, zwingen, die Tätigkeit des Notparlaments zu beenden.

Sowohl der Grundsatz der beschränkten Geltungsdauer der Rechtsetzungsakte des Gemeinsamen Ausschusses als auch die

---

1) Das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat wird von PERELS, Die Beendigung des Notstandsfalls, S. 185, kritisiert, weil es "die Rückkehr zum Normalzustand" erschwere. Die Aufhebung eines Gesetzes des Gemeinsamen Ausschusses während des Verteidigungsfalls bedeutet jedoch nicht die Beendigung des Verteidigungsfalls.

2) BENDA, Notstandsverfassung, S. 124.

jederzeitige Aufhebbarkeit seiner Gesetze ergeben sich aus der Subsidiarität dieses Notparlaments gegenüber den ordentlichen gesetzgebenden Körperschaften. Der Gemeinsame Ausschuß ist zur Gesetzgebung lediglich subsidiär zuständig. Er wird in besonders kritischen Situationen des Verteidigungsfalls als Ersatzorgan tätig. Das soll jedoch nicht dazu führen, daß die an sich zuständigen Organe Bundestag und Bundesrat durch den Gemeinsamen Ausschuß länger ersetzt werden, als sich aus dem Faktum ihrer tatsächlichen Verhinderung ergibt.[1] Der Vorrang des Bundestags gegenüber dem Gemeinsamen Ausschuß gebietet es auch, daß Gesetze, die während eines Ausnahmezustands von dem nur subsidiär zuständigen Notparlament erlassen worden sind, nicht länger als nötig Bestandteile der Rechtsordnung sind.[2]

c) Der Grundsatz des auf der Subsidiarität beruhenden Vorrangs der ordentlichen gesetzgebenden Körperschaften gegenüber dem Notparlament kommt auch in Art. 115 k Abs. 1 Satz 1 zum Ausdruck. Danach setzen für die Dauer ihrer Anwendbarkeit Gesetze nach den Artikeln 115 c, 115 e und 115 g und Rechtsverordnungen, die aufgrund solcher Gesetze ergehen, entgegenstehendes Recht außer Anwendung. Wegen der Nennung des Artikels 115 e in Art. 115 k Abs. 1 fällt auch die Gesetzgebungstätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses unter die Wirkung dieses Artikels. Folglich treffen Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschließt, frühere vom Bundestag vor dem Eintritt des Verteidigungsfalls erlassene Rechtsnormen

---

1) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 5; SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 l Rn. 2; BENDA, Notstandsverfassung, S. 123, 124; BETTERMANN, Notstandsentwürfe, S. 212; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 31 (zu Art. 115 l Abs. 1); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 l Abs. 1).

2) SCHMIDT-BLEIBTREU, Kommentar, Art. 115 k Rn. 1; HESSE, Grundzüge, S. 289; LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 31 (zu Art. 115 k Abs. 2); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 k Abs. 2).

in ihrer Anwendbarkeit, suspendieren, sistieren sie[1], und zwar soweit diese den vom Gemeinsamen Ausschuß beschlossenen Normen entgegenstehen. Die Gesetze des Notparlaments können aber nicht, wie sich aus dem Terminus "setzen außer Anwendung" ergibt, die Normen des Bundestags aus der Zeit vor dem Verteidigungsfall vernichten, sondern sie nur überlagern. Sobald das vom Gemeinsamen Ausschuß geschaffene Recht seinerseits gemäß Art. 115 k Abs. 2 vernichtet wird, treten diese Gesetze des Bundestags wieder voll in Kraft. Art. 115 k Abs. 1 Satz 1 enthält eine Modifikation des "lex-posterior-Satzes" für das Verhältnis von Notgesetzen zu Gesetzen der Normallage.[2] Notgesetze, also auch Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses, haben keine derogierende, sondern lediglich eine suspendierende Wirkung.[3]

II. Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens

Über das Verfahren der Gesetzgebung enthält Art. 115 e Abs. 1 keine Aussage. Die Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses ihrerseits beschränkt sich darauf, die Abweichungen vom gewöhnlichen Verfahren zu regeln.[4]

---

1) S. KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 81 Anm. VII 2 d, S. 2021.

2) AMANN, Gemeinsamer Ausschuß, S. 246 - 248 (247) mwN; WILKE, DVBl. 1969, S. 924.

3) LÜCKE E - BT Drs. V/1879 - Begründung, S. 30 u. 31 (zu Art. 115 k Abs. 1); LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 19 (zu Art. 115 k Abs. 1).

4) S. Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4349 - Begründung, S. 1 (I. Allgemeines); unrichtig KRATZMANN, Die Verfassungsänderung, S. 158.

Die Darstellung des Verfahrens, nach dem der Gemeinsame Ausschuß legiferiert, hat sich an den Ablauf zu halten, der in den Artikeln 76 und 77 vorgezeichnet ist. Diese Verfahrensweise wird jedoch in zweierlei Weise modifiziert. Einmal durch die Anordnung in Art. 115 e Abs. 1, daß der Gemeinsame Ausschuß die Rechte von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahrnimmt, zum anderen durch die Verfahrensvorschriften der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses. Berücksichtigt man diese Veränderungen, so gliedert sich das Gesetzgebungsverfahren des Notparlaments in zwei Abschnitte, die Einbringungsphase und die Beratungs- und Beschlußphase.[1)]

1. Phase der Eingringung einer Gesetzesvorlage

Der zeitlich erste Abschnitt, der die Gesetzgebung in Gang bringt, ist die Einbringungsphase. Ist der Gemeinsame Ausschuß im Verteidigungsfall als Ersatzparlament an die Stelle von Bundestag und Bundesrat getreten, so werden Gesetzesvorlagen bei ihm eingebracht.

a) Initiativberechtigt im normalen Gesetzgebungsverfahren sind nach Art. 76 Abs. 1 die Bundesregierung, eine bestimmte Gruppe von Bundestagsabgeordneten ("Mitte des Bundestags") und der Bundesrat. Von diesen drei Initiativberechtigten übt beim Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses die Bundesregierung ihr Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, weiter aufgrund von Art. 76 Art. 1 aus.[2)] Das ergibt sich daraus, daß weder Art. 115 e Abs. 1 noch die Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses eine anderslautende Anordnung treffen.

Die Initiativberechtigung des Gemeinsamen Ausschusses zur

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 42 und 44.

2) Ebd., Rn. 42.

Gesetzgebung leitet sich zweimal aus Art. 76 Abs. 1 ab, nämlich aus dem entsprechenden Recht des Bundestags und dem des Bundesrats. Das Gesetzesinitiativrecht, das im normalen Verfahren dem Bundestag und dem Bundesrat je für sich zusteht, geht auf den Gemeinsamen Ausschuß über. Infolge der einheitlichen Wahrnehmung der Rechte, die ihm zufließen, vereint der Gemeinsame Ausschuß die Gesetzesinitiativrechte. Übt der Gemeinsame Ausschuß sein Gesetzesantragsrecht aus, so ist wegen dieser Vereinigung die Unterscheidung, ob es sich um einen Antrag von Bundestagsabgeordneten oder um einen von Bundesratsvertretern handelt, bedeutungslos[1]. Solange der Gemeinsame Ausschuß an die Stelle der beiden gesetzgebenden Körperschaften tritt, kann der möglicherweise noch funktionsfähige Bundesrat sein eigenes, aus Art. 76 Abs. 1 herrührendes Antragsrecht nicht ausüben.[2] Eine Gesetzesinitiative des Bundesrats erfordert einen funktionsfähigen Bundestag als gesetzgebende Körperschaft, mit der der Bundesrat zusammenwirkt. Der Bundestag ist jedoch funktionsunfähig; das Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat ist nicht möglich. Die Tätigkeitsaufnahme des Gemeinsamen Ausschusses bedeutet den Übergang vom (modifizierten) Zweikammersystem zum (modifizierten) Einkammersystem. Eine Gesetzesinitiative des Gemeinsamen Ausschusses muß von zwei Mitgliedern vorgebracht werden. Nach § 18 Abs. 2 GeschO GA können im Gemeinsamen Ausschuß zwei Mitglieder gemeinsam die Rechte in Anspruch nehmen, die nach der Geschäftsordnung des Bundestags nur von einer Mehrzahl von Mitgliedern ausgeübt werden. Bei dem Gesetzesantragsrecht des Bundestags

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 43.

2) a.A. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 42, der nicht zwischen dem Recht zur Gesetzesinitiative und der Ausübung dieses Rechts unterscheidet, da er die Funktionsfähigkeit des Bundesrats trotz Funktionsunfähigkeit des Bundestags für einen "hypothetischen Fall" hält

handelt es sich um ein solches Recht ("Mitte des Bundestags"). Gesetzesanträge müssen von mindestens soviel Mitgliedern getragen werden, wie für eine Fraktionsbildung erforderlich sind (§ 97 Abs. 1 GeschO BT).

Da nur 22 Bundestagsabgeordnete in den Gemeinsamen Ausschuß entsandt werden, stellt sich die Frage nach dem Initiativrecht der übrigen Abgeordneten. Solange die Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Parlaments andauert und der Bundestag seine Aufgaben als Legislativorgan nicht wahrnehmen kann, repräsentiert das Notparlament die beiden gesetzgebenden Organe. Vom Zeitpunkt der Aktionsunfähigkeit bis zum Augenblick des Wiedereintritts des Bundestags in seine Funktion, üben allein die 33 Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses die Befugnisse des Bundestags und des Bundesrats aus. Während dieser Zeit ruht das Gesetzesinitiativrecht der Abgeordneten, die nicht dem Notparlament angehören. Die gegenteilige Auffassung von Herzog[1] entspringt anscheinend Art. 115 b Abs. 3 Satz 2 FDP-Entwurf, der einen Gemeinsamen Ausschuß vorsah, der für alle Bundestagsabgeordneten offen sein sollte.[2] Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht vom Gesetzgeber verwirklicht.

Obschon das Gesetzesinitiativrecht der Bundestagsabgeordneten, die dem Gemeinsamen Ausschuß nicht angehören, während der Tätigkeit des Notparlaments ruht, braucht das nicht ihre politische Untätigkeit zu bedeuten. Sie bleiben regelmäßig Angehörige einer Bundestagsfraktion, die auch im Gemeinsamen Ausschuß vertreten ist. Verfassungsrechtlich besteht kein Hindernis, die Fraktionsberatungen für alle Bundestagsangehörigen einer Partei, die am Parlamentsort versammelt sind, offenzuhalten. In diesen Beratungen könnte

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 43.

2) FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 6 und 7 (Allg. Teil) und S. 9 (zu Art. 115 b Abs.3); für diesen Vorschlag RIDDER in 2. öff. Informationssitzung, S. 82.

den Parlamentariern, die von der direkten Parlamentsarbeit suspendiert sind, ein Rederecht gegeben werden.[1] Eine Gesetzesvorlage könnte also auch von einer Abgeordnetengruppe außerhalb des Gemeinsamen Ausschusses vorbereitet werden. Für die Einbringung im Gemeinsamen Ausschuß müßte allerdings die betreffende Fraktion des Notparlaments sorgen.

b) Gesetzesvorlagen, die von der Bundesregierung ausgehen, sind im normalen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Innerhalb einer Frist, die normalerweise sechs Wochen beträgt, ist er dann berechtigt, zu der Vorlage Stellung zu nehmen (Art. 76 Abs. 2 Satz 2). Dieser erste Durchgang beim Bundesrat muß in der Verfahrensweise des Gemeinsamen Ausschusses zwangsläufig entfallen. Der Wegfall braucht nicht eigens bestimmt zu werden. Er folgt aus der Konstruktion des Notparlaments. Solange der Gemeinsame Ausschuß tätig ist, bleibt der Bundesrat als selbständiges Organ ausgeschaltet. Seine Funktion als gesetzgebende Körperschaft ist auf den Gemeinsamen Ausschuß übergegangen. Auch hier zeigt sich das (modifizierte) Einkammersystem als Charakteristikum des Notparlaments. Alle Gesetzesvorlagen, also sowohl solche aus der Mitte des Gemeinsamen Ausschusses als auch die der Bundesregierung, sind daher sofort beim Gemeinsamen Ausschuß einzubringen.

2. Phase der Beratung und Beschlußfassung

Nach der Einbringung der Gesetzesvorlage beginnt der zweite Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens. In ihm berät der Gemeinsame Ausschuß die Vorlage und beschließt über sie.

a) Nach § 12 GeschO GA ist das Notparlament beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder oder der Stellver-

---

1) Gegen ein Rederecht LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 10 (zu Art. 53 a).

vertreter anwesend sind. Bei einer Zahl von 33 gesetzlichen Mitgliedern ist demnach der Zusammentritt von 17 ordentlichen Mitgliedern oder Stellvertreter für die Beschlußfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses notwendig.

Die Festlegung des Quorums auf die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl entspricht parlamentarischem Brauch.[1] Sie ist außerdem für das Notparlament zweckgerecht, auch wenn sie es ermöglicht, die Beschlußfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses allein durch die Bundestagsabgeordneten herbeizuführen. An das Quorum dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden, um nicht den Sinn des Ersatzorgans Gemeinsamer Ausschuß zu verfehlen.[2] Sowohl bei den Vorschlägen, das Quorum bei einer Zweidrittelmehrheit, also 23 Stimmen, als auch bei einer Dreiviertelmehrheit, das sind 25 Stimmen, festzusetzen[3], wie erst recht bei dem Verlangen nach Anwesenheit aller Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses für die Beschlußfähigkeit[4] besteht jedoch die Gefahr, daß nach dem Bundestag auch der Gemeinsame Ausschuß als Legislativorgan ausfällt, nur deshalb, weil er nicht beschlußfähig ist.

In § 12 GeschO GA sind die nach § 1 Abs. 2 GeschO GA für die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses zu bestellenden Stellvertreter mit aufgeführt. Dadurch ist die Erreichung des Quorums, wofür bei einer gesetzlichen Mitgliederzahl von 33 Mitgliedern die Anwesenheit von 17 Mitgliedern erforderlich ist, erleichtert worden. Das Quorum ist praktisch

---

1) Darauf weist der Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4349 - Begründung, S. 3 (zu § 12) hin.

2) SANTO, Notrecht und Notparlament, S. 193; insoweit auch DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 60; ders., DöV 1970, S. 233 gegen EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 154.

3) So DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 60; ders., DöV 1970, S. 233.

4) So EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 154.

bei einem Viertel festgesetzt, da § 12 GeschO GA die Zahl der Personen, die die Beschlußfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses herbeiführen kann, von 33 auf 66 verdoppelt. Die für die Bestimmung der Beschlußfähigkeitsmehrheit maßgebliche Ausgangszahl ist die Zahl der gesetzlichen Mitglieder, also 33. Für die tatsächliche Erreichung des Quorums wird hingegen von 66 Mitgliedern ausgegangen. Gesetzliche Mitgliederzahl, nach der sich die erforderliche Beschlußfähigkeitsmehrheit richtet und tatsächliche Mitgliederzahl, mit der das Quorum erfüllt werden kann, decken sich also beim Gemeinsamen Ausschuß nicht.[1] In dieser Regelung kommt das Bestreben des Gesetzgebers zum Ausdruck, im Verteidigungsfall ein unter allen Umständen beschlußfähiges Legislativorgan zur Verfügung zu haben.

b) Die Beratungen des Gemeinsamen Ausschusses sind nach § 10 Satz 1 GeschO GA in Abweichung von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 und Art. 52 Abs. 3 Satz 3 nicht öffentlich[2], weil "lange öffentliche Beratungen ... nach Ausschaltung des Bundestages im Verteidigungsfall der dann bestehenden Situation nicht angemessen (sind) und die parlamentarische Mitwirkung überhaupt (gefährden)".[3]

---

1) Das läßt der Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4349 - Begründung, S. 3 (zu § 12) bei seinem Hinweis auf die Regelung, die für den Bundestag gilt, außer acht.

2) Nach HAMANN, Grundgesetz, Art. 53 a Anm. 5, steht die Öffentlichkeit von Verhandlungen nicht zur Disposition des Satzungsgebers, so daß die betreffenden Vorschriften für Bundestag bzw. Bundesrat entsprechend anwendbar sein sollen; ebs. EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 138 vor Erlaß der GeschO GA; vgl. auch die Folgerungen für den Parlamentscharakter des Gemeinsamen Ausschusses bei SEIFERT, Gemeinsamer Ausschuß, in: Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 155, 156; ders., Notstandsausschuß, S. 226; RIDDER, Notstandsordnung und Demokratie, S.37,38.

3) So LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 10, in Auseinandersetzung mit Art. 115 b Abs. 3 Satz 3 FDP E - BT Drs. V/2130 -: "Artikel 42 Abs. 1 findet auf die Sitzungen des Notparlaments entsprechende Anwendung."

Das Teilnahmerecht von Personen, die nicht Angehörige des Gemeinsamen Ausschusses sind, ist in § 11 Abs. 1 - 4 geregelt.[1] Für die Bundestagsabgeordneten, die nicht in das Notparlament entsandt sind, ist zudem § 10 Satz 2 GeschO GA zu beachten. Durch die Verweisung auf § 73 Abs. 6 (jetzt Abs. 7) GeschO BT haben diese Abgeordneten zu allen Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses Zutritt, es sei denn, es ist nach § 11 Abs. 3 GeschO GA i.V.m. § 10 GeschO GA, § 73 Abs. 6 (jetzt 9) GeschO BT geheime Beratung beschlossen worden.

c) Für die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen ist nur eine Beratung vorgesehen (§ 14 Satz 1 GeschO GA). Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses kommen also bereits nach einer Lesung zustande, nicht erst nach drei Lesungen, wie § 77 Abs. 1 GeschO BT für das Verfahren des Bundestags grundsätzlich vorschreibt. In dieser Verkürzung des Gesetzgebungswegs stimmen § 14 Satz 1 GeschO GA und § 3 Satz 1 GeschO zu Art. 115 d überein.

aa) Die Beratung des Gemeinsamen Ausschusses kann für mindestens zwölf Stunden ausgesetzt werden, wenn es von mindestens sechs Mitgliedern verlangt wird (§ 14 Satz 2 GeschO GA). Dieses Recht der Minderheit ist allerdings dadurch relativiert, daß die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses im Gegenzug gegen einen solchen Antrag sofortige Beratung beschließen kann (§ 14 Satz 2 Halbs. 2 GeschO GA).[2] Ebensowenig wie § 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d[3], ist also auch § 14 Satz 2 GeschO GA ein absolutes Minderhei-

---

1) S. dazu Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4349 - Begründung, S. 3 (zu § 11).

2) Ebd. (zu § 14).

3) S.o. S. 66.

tenschutzrecht.[1] In einem Punkt unterscheiden sich jedoch die beiden Bestimmungen. Nach § 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d wird die gemeinsame Beratung von Bundestag und Bundesrat für Ausschußberatungen unterbrochen, wenn es eines der beiden Organe beschließt. Das andere Organ kann diesen Beschluß nicht zurückweisen.[2] Das bedeutet, der Bundesrat als Gruppe kann gegen den Willen des Bundestags Ausschußberatungen erreichen; im Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses kann er das wegen § 14 Satz 2 Halbs. 2 GeschO GA nicht.

bb) Im Gegensatz zu § 3 Satz 2 GeschO zu Art. 115 d nennt § 14 Satz 2 GeschO GA nicht den Grund, weshalb die Beratung des Gemeinsamen Ausschusses ausgesetzt wird. Auch aus den Materialien läßt er sich nicht entnehmen. Der Sinn der Aussetzung könnte darin zu erblicken sein, daß im Gesetzgebungsverfahren des Notparlaments Ausschußberatungen nötig werden. Jedoch stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, daß der Gemeinsame Ausschuß aus sich heraus[3] Ausschüsse bildet.[4]

Ausschüsse werden von einem Parlament gebildet, um einem kleineren Kreis Fragen, die sich zur Erörterung im Plenum nicht eignen, zur intensiveren Beratung überweisen zu können. Die Fachleute in den Ausschüssen erarbeiten dann Vorschläge für die Beschlußfassung im Plenun (§ 60 Abs. 2

---

1) Vgl. TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 175 - 178, insb. S. 178 (unter II. Stichwort: Minderheitenrechte).

2) S.o. S. 66 u. 69.

3) Nicht untersucht werden soll, ob der Gemeinsame Ausschuß noch arbeitsfähige Ausschüsse des Bundestags als eigene konstituieren kann; aus praktischen Erwägungen dafür HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 37; dagegen LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 9.

4) Nach HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 36, wird man "dem Gemeinsamen Ausschuß dieses selbstverständliche und u.U. lebensnotwendige Recht nicht bestreiten können"; für eigene Ausschüsse des Gemeinsamen Ausschusses auch LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 9.

Satz 2 GeschO BT).[1] Der Gemeinsame Ausschuß ist kleiner als die größten Ausschüsse, die der Bundestag in der VI. Wahlperiode gebildet hat.[2] Der Grund, der beim Bundestag zur Bildung von Ausschüssen führt, ist beim Notparlament nicht gegeben. Eine Erörterung im Plenum selbst ist möglich und kann sinnvoll durchgeführt werden. Die Größe des Gemeinsamen Ausschusses erlaubt es, alle Meinungen zu Wort kommen zu lassen, ohne daß die Debatte endlos wird. Dagegen bergen Ausschußberatungen die Gefahr einer unnötigen Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens in sich.[3] Darüber hinaus spricht eine organisatorische Überlegung gegen die Bildung von Ausschüssen des Notparlaments. Bei der Konstituierung von Ausschüssen ist zu beachten, daß möglichst alle im Plenum vertretenen politischen Gruppen entsprechend ihrer Stärke auch in den Ausschüssen vertreten sind. Das bedeutet für den Gemeinsamen Ausschuß, der ja aus Bundestagsabgeordneten und Bundesratsvertretern gebildet ist, daß außer den Frak-

---

1) Zum Aufgabenbereich und zur Arbeitsweise der Bundestagsausschüsse: ELLWEIN, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 213 u. 214; ESCHENBURG, Staat und Gesellschaft in Deutschland, S. 547 - 550; HESSE, Grundzüge, 6. Aufl., S. 232; SCHÄFER, Friedrich, Der Bundestag, S. 112 - 131; s. auch FROST, Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsstellung und ihre Funktion, AöR Bd. 95 (1970), S. 38 - 85 (52, 53, 64, 82 u. 83).

2) Von insgesamt 17 Ausschüssen des Bundestags in der VI. WP. (1969) hatten drei Ausschüsse 37 Mitglieder: der Haushaltsausschuß, der Ausschuß für Wirtschaft und der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung; drei Ausschüsse hatten 33 Mitglieder: der Auswärtige Ausschuß, der Finanzausschuß und der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Stand 11.1.1971).
In der VII. WP. (1972) hat der Bundestag 19 Ausschüsse gebildet. Davon haben drei Ausschüsse 33 Mitglieder: der Auswärtige Ausschuß, der Finanzausschuß und der Haushaltsausschuß (Stand 28.3.1973).
Quelle: Zusammensetzung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

3) LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung, § 14 GeschO GA, Anm. 1.

tionsgruppierungen, die die Bundestagsabgeordneten bilden, das Drittel der Bundesratsvertreter berücksichtigt werden muß. Legt man die Verhältnisse im Gemeinsamen Ausschuß während der VI. Wahlperiode des Bundestags (1969) zugrunde, so wären vier Elemente bei der Bildung von Ausschüssen zu berücksichtigen: die CDU/CSU-Fraktion mit elf Mitgliedern, die SPD-Fraktion mit neun Mitgliedern, die FDP-Fraktion mit zwei Mitgliedern und die elf Mitglieder, die der Bundesrat entsendet. Bildet man neunköpfige Ausschüsse, um auch die Vertretung der FDP-Fraktion zu ermöglichen, so ergibt sich nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren[1] folgende Zusammensetzung: vier CDU/CSU-Vertreter, drei SPD-Vertreter, ein FDP-Vertreter und ein Bundesratsmitglied. Es können danach also nur zwei Ausschüsse besetzt werden, ohne daß es für die Bundestagsabgeordneten zu Doppelmitgliedschaften kommt.[2] Eine Bildung von Ausschüssen des Notparlaments erscheint nur dann überhaupt sinnvoll, wenn es möglich ist, mehrere zu konstituieren. Die bewußt kleingehaltene Zahl der Mitglieder im Gemeinsamen Ausschuß zwingt jedoch bereits zu Doppelmitgliedschaften, wenn nur drei Ausschüsse gebildet werden sollen. Die Bildung von Ausschüssen mit der Möglichkeit von Ausschußberatungen führt daher nicht zu einer Entlastung des Plenums, sondern bewirkt eine Doppelbeanspruchung. Angesichts der Besetzung des Gemeinsamen Ausschusses mit lediglich 33 Mitgliedern ist die Bildung von Ausschüssen nicht zweckgerecht.[3]

---

1) Zum Höchstzahlverfahren nach d'Hondt, TROSSMANN, Parlamentsrecht, S. 164 u. 165 (Stichwort: Höchstzahlverfahren).

2) Daß bei der CDU/CSU-Fraktion und beim Bundesrat zwei Mitglieder unberücksichtigt bleiben, ist zweckmäßig. Als stärkste Fraktion des Bundestags stellte die CDU/CSU den Bundestagspräsidenten, der zugleich Vorsitzender des Gemeinsamen Ausschusses ist (§ 7 Abs. 1 GeschO GA). Er sollte von einer Ausschußmitgliedschaft freibleiben. Entsprechendes gilt für den stellvertretenden Vorsitzenden, der vom Bundesrat gestellt wird (§ 7 Abs. 2 Satz 1 GeschO GA).

3) LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung, § 14 GeschO GA Anm. 1.

cc) Der Sinn, die Beratung einer Gesetzesvorlage im Gemeinsamen Ausschuß aussetzen zu können, liegt folglich nicht darin, Ausschußberatungen zu ermöglichen. Man hat den Sinn der Aussetzungsmöglichkeit vielmehr darin zu sehen, daß eine (Minderheiten-) Gruppe des Gemeinsamen Ausschusses einen Aufschub im Verfahrensablauf erreichen möchte. Daß es sich bei § 14 Satz 2 GeschO GA um nicht mehr als dem Wunsch nach Aufschiebung der Schlußabstimmung handelt, macht das Recht der Mehrheit deutlich, die das Verlangen der Minderheit durch einen Beschluß zurückweisen kann. Die Beratung wird in diesem Fall ohne Aufschub zu Ende geführt. Die Mehrheit kann freilich auch dem Verlangen der Minderheit entsprechen. Dann wird der Wunsch nach einem Aufschub der Beratung im Gemeinsamen Ausschuß allgemein sein.

Es bleibt zu fragen, von wem das Verlangen nach Aussetzung der Beratung um mindestens zwölf Stunden ausgehen wird und für wen es nützlich ist. Die Ausgestaltung des § 14 Satz 2 GeschO GA als freilich beschränktes Minderheitenrecht vermag einen Anhaltspunkt zu geben. Als Gruppen des Gemeinsamen Ausschusses, die sich dieser Hemmungsmöglichkeit im Verfahrensablauf bedienen könnten, kommen die Bundesratsvertreter und, falls im Verteidigungsfall nicht eine von allen Parteien getragene Bundesregierung gebildet wird, die Oppositionsvertreter unter den Bundestagsmitgliedern in Betracht. Falls sie eine Aussetzung der Beratung verlangen, dürfte beiden Gruppen gemeinsam der Wunsch sein, intern eine Klärung herbeizuführen, bevor über die Gesetzesvorlage abgestimmt wird. Für die Bundesratsvertreter ist möglicherweise noch folgende Überlegung bestimmend: Sie sind zwar im Gemeinsamen Ausschuß von Weisungen ihrer Regierungen freigestellt (Art. 53 a Abs. 1 Satz 3), unterliegen aber dennoch dem Einfluß der politischen Kräfte ihres Landes.[1] Wird die Beratung ausgesetzt, gewinnen die Bundesratsvertreter Zeit für eine Kon-

---

1) EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 53 a Rn. 19.

taktaufnahme mit ihrem Kabinett, das ihnen Richtlinien für ihre Entscheidung geben kann. Der Aufschub der Beratung durch § 14 GeschO GA ermöglicht, unter föderalistischem Aspekt betrachtet, die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes, die den Verhältnissen des normalen Gesetzgebungsverfahrens, wenn auch in sehr bescheidener Weise, nahekommt.

d) Die Beratung im Gemeinsamen Ausschuß findet ihren Abschluß mit der Beschlußfassung über die Gesetzesvorlage. Damit endet gleichzeitig das Gesetzgebungsverfahren. Eine Einspruchsphase schließt sich nicht an.

aa) Den Beschluß, mit dem der Gesetzesinhalt festgelegt wird, fassen alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses gemeinsam. Wegen der gemeinsamen Beratung und der gemeinsamen Beschlußfassung der Bundestagsabgeordneten und Bundesratsmitglieder im Gemeinsamen Ausschuß, entsprechend der einheitlichen Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat, weicht dieses Gesetzgebungsverfahren sowohl von dem normalen nach den Artikeln 76 und 77 als auch von dem abgekürzten Rechtsetzungsmodus nach Art. 115 d ab.

Für die Schlußabstimmung teilt sich der Gemeinsame Ausschuß nicht in eine Bundestagsbank, die den Gesetzesinhalt festlegt, und eine Bundesratsbank, die diesem Beschluß zustimmen muß. Ein solches Verfahren sah Art. 115 b Abs. 4 Satz 2 und 3 FDP-Entwurf vor[1], um "das föderalistische Prinzip aufrechtzuerhalten, denn das Grundgesetz verbietet seine Beeinträchtigung".[2] Mit dieser Begründung wird auf Art. 79

---

1) Art. 115 b Abs. 4 Sätze 2 u. 3 FDP-E - BT Drs. V/2130 -: "Zu einem Beschluß des Notparlaments ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen sowohl der Abgeordneten des Bundestages, als auch der Mitglieder des Bundesrates erforderlich. Kommt ein Beschluß auf diese Weise nicht zustande, so bedarf es der Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten des Bundestages, die dem Notparlament angehören."; s.dazu ebd., Begründung, S. 9 (zu Art. 115 b Abs. 4).

2) So FDP E - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 6 (A. Allgemeiner Teil: Das Notparlament).

Abs. 3 angespielt, der es verbietet, durch eine Verfassungsänderung "die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung", gemeint ist, an der Gesetzgebung des Bundes[1], zu berühren. Gegen den Entwurf der FDP läßt sich der praktische Einwand vorbringen, daß der vorgeschlagene Beschlußfassungsmodus eine Verzögerung zur Folge hat.[2] Die Abstimmung im Gemeinsamen Ausschuß nach getrennten Bänken machte es erforderlich, mindestens einen, im Fall nicht übereinstimmender Voten zwei Beschlüsse mehr zu fassen als bei der gemeinsamen Abstimmung, die Art. 115 e Abs. 1 vorsieht.

Durch die gemeinsame Beschlußfassung über die Gesetzesvorlage wird die selbständige Mitwirkung des Bundesrats an der Gesetzgebung beseitigt. Sie ist jedoch nicht durch Art. 79 Abs. 3 garantiert.[3] Auch Art. 115 b Abs. 4 Satz 2 und 3 FDP-Entwurf hält die Art und Weise der Tätigkeit des Bundesrats bei der Gesetzgebung nicht unmodifiziert aufrecht. Der Vorschlag der FDP beseitigt nämlich den Unterschied von Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen. Die Bundesratsbank stimmt über jede Vorlage ab, die die Bundestagsbank beschlossen hat. Kommt es dabei zu einer Nichtübereinstimmung beider Voten, so wird dadurch das Gesetzesvorhaben nicht zu Fall gebracht. Geschähe das, so wäre jedes Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses ein Zustimmungsgesetz entsprechend Art. 77 Abs. 3 und 4. Bei nichtübereinstimmenden Beschlüssen soll jedoch die Bundestagsbank erneut abstimmen. Bei einer Zweidrittelmehrheit ist die Vorlage angenommen (Art. 115 b Abs. 4 Satz 3 FDP E). Diese Wirkung des Stichentscheids, die Art. 77 Abs. 4 entspricht, beseitigt das dem Bundesrat im normalen Verfahren zustehende Recht, durch die Verweigerung der Zustimmung eine Gesetzesvorlage zu Fall zu bringen.

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 b, S.1891.

2) Die Begründung des Artikels 115 b Abs. 4 FDP E leugnet das freilich; - BT Drs. V/2130 - Begründung, S. 9.

3) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S.1891.

bb) Der Gemeinsame Ausschuß faßt in der Schlußabstimmung über eine Gesetzesvorlage seinen Beschluß regelmäßig mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (§ 13 Abs. 1 GeschO GA). Das Ergebnis der Abstimmung wird durch Zählen der Stimmen festgestellt (§ 13 Abs. 2 GeschO GA). Da die Beschlußfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses nach § 12 GeschO GA bei der Anwesenheit von 17 Mitgliedern gegeben ist und bei der Beschlußfassung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, ist es möglich, daß der Gemeinsame Ausschuß mit neun Stimmen ein Gesetz verabschiedet.[1] Die Ausnahme, die § 13 Abs. 1 GeschO GA für die Beschlußmehrheit vorsieht ("soweit nicht das Grundgesetz etwas anderes bestimmt"), kommt bei der Gesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses nicht zum Zuge, da dem Notparlament die Befugnis zur verfassungsändernden Gesetzgebung durch Art. 115 e Abs. 2 Satz 1 entzogen ist. Die Tatsache, daß ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses mit einer so geringen Stimmenzahl zustande kommen kann, ließe sich nur verhindern, wenn § 13 Abs. 1 GeschO GA als Beschlußmehrheit statt der Mehrheit der a b g e g e b e n e n Stimmen die Mehrheit der g e s e t z l i c h e n Mitgliederzahl verlangte.[2] Die Geschäftsordnung

---

1) Kritik bei DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn.60; ders. DöV 1970, S. 232. Er legt allerdings als selbstverständlich die Stimmenverhältnisse der VI. Wahlperiode des Bundestags (1969) zugrunde, wenn er darauf hinweist, daß bei der Verabschiedung eines Entwurfs mit nur neun Stimmen nicht einmal Übereinstimmung innerhalb einer Fraktion zu herrschen brauche. Im GA der VI. Wahlperiode war die CDU/CSU mit elf Mitgliedern vertreten, die SPD mit neun und die FDP mit zwei. Die Zahlen für die VII. Wahlperiode (1972) lauten: SPD zehn Mitglieder, CDU/CSU zehn Mitglieder und FDP zwei Mitglieder.

2) S. HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 44; vgl. SEIFERT, Notstandsausschuß, S. 207. Die Analogie, die EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 154 mit Fußn. 106 und S. 139 aus Art. 115 a Abs. 2 und Art. 115 e Abs. 1 zur Begründung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl für die Abstimmungen des Gemeinsamen Ausschusses zieht, übersieht den besonderen Zweck der qualifizierten Mehrheiten in diesen Artikeln; zutreffend daher DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 59.

des Gemeinsamen Ausschusses hat sich jedoch von Art. 42 Abs. 2 Satz 1 leiten lassen und die für den Bundestag festgelegte Regelung der Beschlußmehrheiten übernommen.[1)]

e) Ein Vermittlungsverfahren, das im normalen Gesetzgebungsverfahren nach der Beschlußfassung des Bundestags und der Zuleitung des Gesetzesbeschlusses an den Bundesrat eingeschoben werden kann (Art. 77 Abs. 2), entfällt im Verfahrensablauf des Gemeinsamen Ausschusses ebenso wie im abgekürzten Verfahren nach Art. 115 d. Dieser Wegfall braucht nicht eigens angeordnet zu werden, er ergibt sich aus der Konstruktion des Gemeinsamen Ausschusses als einheitliches, für Bundestag und Bundesrat handelndes Organ. Damit ist nicht nur die gemeinsame Beratung, sondern auch die gemeinsame Beschlußfassung aller Mitglieder festgelegt. In der gemeinsamen Beratung haben die Bundesratsvertreter die Möglichkeit, die Interessen ihrer Länder darzulegen und zur Geltung zu bringen. Die gemeinsame Beschlußfassung aller Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses verhindert, daß zwei nicht übereinstimmende Voten entstehen. Eine Grundlage für ein Vermittlungsverfahren ist daher nicht gegeben.

3. Keine Einspruchsphase

Mit der gemeinsamen Beschlußfassung über die Vorlage wird der Gesetzesinhalt festgelegt. Damit endet das Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses. Auf die Beratungs- und Beschlußphase folgt keine Einspruchs- oder Zustimmungsphase.

Außer dem Vermittlungsverfahren entfällt also auch der zweite Durchgang beim Bundesrat (Art. 77 Abs. 1 Satz 1), in dem der Bundesrat sein Einspruchsrecht oder sein Zustimmungs-

---

1) Schriftl. Bericht des Rechtsausschusses zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses - BT Drs. V/4349 - Begründung, S. 3 (zu § 13).

recht (Art. 77 Abs. 3 und 4) ausübt. Das ist die Folge daraus, daß die Befugnisse des Bundesrats auf den Gemeinsamen Ausschuß übergehen, solange dieser als Notparlament tätig ist. Daher kann auch der möglicherweise noch handlungsfähige Bundesrat das Recht, auf den beschlossenen Gesetzesinhalt einzuwirken, nicht ausüben. Er ist durch den Gemeinsamen Ausschuß ausgeschaltet.

Das Gesetzgebungsverfahren des Notparlaments kennt zudem nicht den Unterschied von Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen, den das normale Verfahren in Art. 77 Abs. 3 und 4 entsprechend der unterschiedlichen Einflußnahme des Bundesrats auf den Gesetzesbeschluß des Bundestags macht und der auch im abgekürzten Verfahrensmodus des Artikels 115 d beibehalten wird. Die Bundesratsvertreter stimmen im Gemeinsamen Ausschuß aufgrund der einheitlichen Wahrnehmung der Rechte von Bundestag und Bundesrat gemeinsam mit den Bundestagsabgeordneten ab. Gemeinsame Abstimmung bedeutet auch gleichzeitige Abstimmung. Einspruch oder Zustimmung hingegen sind nur denkbar als nachfolgender Beschluß eines selbständigen Organs zu einem voraufgegangenen Beschluß eines anderen Organs. Bei der Verfahrensweise im Gemeinsamen Ausschuß ist daher ein Einspruchs- oder Zustimmungsrecht rein logisch nicht denkbar.

4. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzesbeschlusses

Die Fragen, die mit der Ausfertigung und Verkündung nach der Beendigung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zusammenhängen, sollen nur kurz gestreift werden.

Weder Art. 115 e noch die Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses enthält eine Regelung über die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze, die vom Gemeinsamen Ausschuß beschlossen werden. Es bleibt daher dabei, daß die Ausfertigung des Gesetzes vom Bundespräsidenten vorgenommen wird, und die

Verkündung grundsätzlich nach der in Art. 82 vorgesehenen Art und Weise erfolgt. Eine entsprechende Anwendung des Art. 115 a Abs. 3 Satz 2 dürfte bei der Verkündung zulässig sein[1], zumal sie im abgekürzten Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist (Art. 115 d Abs. 3).

III. Vereinbarkeit der Gesetzgebung durch den Gemeinsamen Ausschuß mit Art. 79 Abs. 3 ?

Der Wegfall der Einspruchsphase, in der beim normalen Verfahren der Bundesrat sein Einspruchsrecht oder seine Zustimmungsbefugnis ausübt (Art. 77 Abs. 3 und 4) stellt die Frage, ob das Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses mit der Bestimmung des Art. 79 Abs. 3 vereinbar ist, nach der "die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" nicht berührt werden darf. Die Frage der Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 ist bisher vorwiegend unter dem organisationsrechtlichen Aspekt der Zusammenfassung von Bundestag und Bundesrat im Gemeinsamen Ausschuß (Art. 115 e Abs. 1 a.E.) und der Weisungsfreiheit der Bundesratsvertreter (Art. 53 a Abs. 1 Satz 3, Halbs. 2) untersucht worden[2]. Sie soll nunmehr unter stärkerem Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren durch das Notparlament überprüft werden.

Zunächst ist festzustellen, daß die Aufhebung der Unterscheidung von Einspruchsgesetzen und Zustimmungsgesetzen zulässig ist, da Art. 79 Abs. 3 diese Unterscheidung nicht

---

1) HERZOG, Grundgesetz, Art. 115 e Rn. 46.

2) DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 43; s. auch ders., ebd., Art. 53 a Rn. 29; EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 157 - 160; LENZ, Carl Otto, Notstandsverfassung, Art. 115 e Rn. 11 und 12; vgl. EVERS, AöR Bd. 91 (1966), S. 6; s. oben S. 154 u. 155.

unverbrüchlich gewährleistet.[1] Zu untersuchen bleibt somit, ob das Fehlen der Einspruchsphase im Gesetzgebungsverfahren des Gemeinsamen Ausschusses und der damit verbundene Wegfall jeglicher Einspruchsbefugnisse, die dem Bundesrat sonst im Gesetzgebungsverfahren zustehen, mit Art. 79 Abs. 3 vereinbar sind.

Die "grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung" schützt nicht die Art und Weise ihrer Betätigung an der Gesetzgebung des Bundes. Diese Bestimmung in Art. 79 Abs. 3 enthält "nur eine institutionelle Sicherung seiner (sc. des Bundesrats) gesetzgeberischen (...) Betätigung".[2] Diese so gewährleistete gesetzgeberische Betätigung muß "in einer echten und wirksamen Einflußnahme auf die Bundesgesetzgebung bestehen".[3] Somit läuft die Prüfung der Vereinbarkeit von Art. 115 e Abs. 1 mit Art. 79 Abs. 3 darauf hinaus, ob bei der Rechtsetzung des Gemeinsamen Ausschusses die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken, wenn auch in anderer Form als im Verfahren nach den Artikeln 76 und 77.

Die Bundesratsvertreter üben im Notparlament ihren Einfluß auf einen Rechtsetzungsakt des Bundes zu einem anderen Zeitpunkt und in anderer Weise aus als der Bundesrat. Die Länderinteressen gegenüber einem Gesetzesvorhaben werden im Verfahren des Gemeinsamen Ausschusses formell zu einem früheren Zeitpunkt geltend gemacht als im normalen Modus. Dar-

---

1) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, 1890; auch HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeiten, S. 135, der im übrigen für eine Bestandsgarantie des Bundesrats eintritt. Unrichtig HOLZ, H.H., Blätter für deutsche und internationale Politik, 1966, S. 610, der nicht beachtet, daß Art. 79 Abs. 3 nur die grundsätzliche Mitwirkung garantiert.

2) KLEIN, Bonner Grundgesetz, Art. 79 Anm. VII 2 a, S.1891.

3) HARBICH, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, S.135.

an ändert auch nichts die Tatsache, daß es im Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76 und 77 bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zu zwei Durchgängen beim Bundesrat kommt. Der erste Durchgang (Art. 76 Abs. 2 Satz 1) dient nur dazu, daß der Bundestag vor seiner Beratung die Standpunkte beider Seiten kennenlernen soll. Die entscheidende Einflußnahme der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes geschieht bei der normalen Verfahrensweise in der Einspruchsphase, die auf die Beratungs- und Beschlußphase folgt. In diesem Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens, in dem das Vermittlungsverfahren durchlaufen werden kann (Art. 77 Abs. 2) und die Einspruchs- oder Zustimmungskompetenz gegenüber einem vom Bundestag beschlossenen Gesetzesentwurf ausgeübt wird, wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung des Bundes mit.

Demgegenüber sind die Länder bei der Rechtsetzung nach Art. 115 e Abs. 1 wegen des Wegfalls der Einspruchsphase in einer anderen Art und Weise an der Gesetzgebung beteiligt. Im Verfahren nach Art. 115 e Abs. 1 beraten die Bundesvertreter die Gesetzesvorlage gemeinsam mit den Bundestagsabgeordneten und beschließen auch gemeinsam über sie. Die Mitberatung insbesondere ermöglicht es den Bundesratsvertretern, direkt den Inhalt der Vorschriften zu beeinflussen. Sie können nämlich einzelne Vorschläge unmittelbar mit den Bundestagsabgeordneten erörtern. Durch die sofortige und wiederholt mögliche Stellungnahme in der Erörterung unterscheidet sich die Einflußnahme der Bundesratsvertreter im Gemeinsamen Ausschuß von der, die dem Bundesrat nach Art. 76 Abs. 2 Satz 1 im sog. ersten Durchgang zusteht. Vergleichbar ist sie mit der Einwirkungsmöglichkeit des Bundesrats im Vermittlungsausschuß nach Art. 77 Abs. 2, in der der Bundesrat versuchen kann, Einzeländerungen des Gesetzesinhalts zu erreichen. Wegen der Bildung des Gemeinsamen Ausschusses als einheitliches Organ können die Bundesratsvertreter freilich

überstimmt werden; ihre Meinung braucht also nicht durchzudringen. Auch können sie ein Gesetz, das der Gemeinsame Ausschuß beschließt, nicht endgültig zu Fall bringen, wie es im normalen Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen durch die Versagung der Zustimmung möglich ist.[1)]

Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung erfolgt demnach beim Gemeinsamen Ausschuß in anderer Form. Durch die gemeinsame Beratung der Bundestagsabgeordneten mit den Bundesratsvertretern verändert sich die Mitwirkung von einer nachträglichen Einflußnahme auf einen feststehenden Gesetzesbeschluß des Bundestags in der Form des Einspruchs oder der Zustimmungsversagung zu einer vorherigen Beeinflussung des Gesetzesinhalts, den der Gemeinsame Ausschuß beschließen soll. Das endgültige Veto, das der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen im normalen Verfahren besitzt, entfällt zwar, dafür ist in der Verfahrensweise des Notparlaments als Folge der gemeinsamen Beratung die Geltendmachung der Länderinteressen intensiver. Auch von der verfahrensrechtlichen Seite ist daher die Gesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 115 e Abs. 1 mit Art. 79 Abs. 3 vereinbar.[2)]

---

1) Das wird richtig gesehen von EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S. 158, und von HOLZ, H.H., Blätter für deutsche und internationale Politik, 1966, S. 610, bei unzutreffender Folgerung.

2) HAMANN, Grundgesetz, Art. 53 a Erl. A 1, S. 483 u. 484; SCHÄFER, Friedrich, Notstandsgesetze, S. 64; DELBRÜCK, Bonner Kommentar, Art. 115 e Rn. 43 mit der Einschränkung für den Verteidigungsfall; ders. wohl ebs., Art. 53 a Rn. 29; a.A. EMMELIUS, Gemeinsamer Ausschuß, S.159: "die Zugehörigkeit von zehn (sic!) Bundesratsmitgliedern zum Gemeinsamen Ausschuß (ist) kein tauglicher Ersatz für die Einschaltung des Bundesrats, und von einer Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ... kann im Gemeinsamen Ausschuß nicht die Rede sein".

Zusammenfassung der Ergebnisse

Eine abschließende Würdigung der beiden Artikel, die die zusätzlichen Rechtsetzungsmöglichkeiten des Bundes im Verteidigungsfall betreffen, soll danach fragen, ob durch Art. 115 d und Art. 115 e Abs. 1 "(der) Gedanke der Gewaltenteilung und (der) Gedanke der Mitwirkung des Gesamtparlaments auch im Verteidigungsfall"[1] gestärkt wird.

Alle Vereinfachungen, die Art. 115 d für das Gesetzgebungsverfahren vorsieht, haben das Ziel, den Gesetzgebungsweg zu verkürzen, um eine Verfahrensweise bereit zu haben, die die ordentlichen Gesetzgebungsorgane Bundestag und Bundesrat im Verteidigungsfall befähigt, schnell auf das Verlangen der Exekutive nach zusätzlichen Normen reagieren zu können. Für die ordentlichen Organe der Gesetzgebung wirkt sich das dahin aus, daß ein Anstoß der Exekutive, also der Bundesregierung, den Gesetzgebungsweg verkürzt. Die Rechtsetzung "soll nicht an dem für Normalzeiten vorgesehenen und nur dann sinnvoll umständlichen Gesetzgebungsverfahren nach den Artikeln 76, 77, 78 und 82 des Grundgesetzes scheitern".[2] Auch im Verteidigungsfall soll sie grundsätzlich in der Hand von Bundestag und Bundesrat bleiben.

Das abgekürzte Gesetzgebungsverfahren des Art. 115 d stärkt die Stellung des Bundestags, denn solange er handlungsfähig ist und zusammentreten kann, muß er seine Funktionen ausüben. Er kann nicht aus Gründen einer schnelleren Rechtsetzung die Befugnis der Gesetzgebung auf den Gemeinsamen Ausschuß übertragen. Eine Ermächtigung dieses subsidiär zuständigen Legislativorgans durch den noch aktionsfähigen Bundestag ist nicht möglich. Die ordentlichen Organe müssen im Verteidigungsfall nach dem Verfahren der Art. 76 ff.

---

1) LENZ E - BT Drs. V/2873 - Begründung, S. 3.

2) BENDA, Notstandsverfassung, S. 108.

oder, wenn es die Bundesregierung mit der Einbringung einer dringlichen Vorlage verlangt, im Verfahren des Artikels 115 d legiferieren. Erst wenn der Bundestag als Organ ausfällt, tritt an seine und die Stelle des Bundesrats der Gemeinsame Ausschuß. Die Bedeutung des Artikels 115 d erschöpft sich nicht darin, daß er die Ermächtigungsklausel für den Gemeinsamen Ausschuß abgelöst hat, wie sich aus der Entstehungsgeschichte der Notstandsbestimmungen zeigt, sondern er hat dadurch, daß er das Notparlament zu einem streng subsidiären Verfassungsorgan gemacht hat, die Stellung des Gesamtparlaments im System der besonderen Möglichkeiten der Rechtsetzung des Bundes im Verteidigungsfall gestärkt.

Ist das Charakteristikum des Artikels 115 d die Straffung des Verfahrensablaufs, so liegt die Bedeutung des Artikels 115 e darin, daß auch im Verteidigungsfall Legislativbefugnisse nur durch parlamentarische Organe ausgeübt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, hat das Grundgesetz in Art. 53 a ein neues Verfassungsorgan geschaffen, den "Gemeinsamen Ausschuß". Ist im Verteidigungsfall der Bundestag handlungs- oder funktionsunfähig, so tritt der Gemeinsame Ausschuß als Notparlament an die Stelle von Bundestag und Bundesrat. Der Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens weist zwar ebenso wie der nach Art. 115 d Veränderungen zum normalen Gesetzgebungsmodus auf, auch er ist gestrafft, wesentlicher jedoch ist die Vereinigung von Bundestag und Bundesrat im Gemeinsamen Ausschuß bei proportionaler Verkleinerung. Die Gesetzgebung erfolgt im modifizierten Einkammersystem. Die organisatorische Konzentration zieht zudem die grundsätzliche Überleitung aller Legislativbefugnisse auf das Notparlament nach sich.

Art. 115 e Abs. 1, der bei Handlungs- und Funktionsunfähigkeit des Bundestags die Gesetzgebungsbefugnisse auf das

Notparlament übergehen läßt, macht das Bestreben deutlich sichtbar, auch im Verteidigungsfall das parlamentarische System des Grundgesetzes aufrechtzuerhalten. Der Wille des Gesetzgebers, den Grundsatz der Gewaltenteilung sogar im Augenblick äußerster Bedrohung des Staatswesens von außen einzuhalten, kommt klar zum Ausdruck. Bei Abkehr von überlieferten Vorstellungen hat er ein Notverordnungsrecht der Exekutive im Grundgesetz nicht vorgesehen, auch nicht als ultima ratio. Die Legislativbefugnisse sollen in keiner Situation des äußeren Notstands, soweit sie voraussehbar und mit rechtlichen Mitteln regelbar ist, auf Organe der Exekutive übergehen. Für den Fall, daß der Bundestag als Gesetzgebungsorgan, durch äußere Umstände gezwungen, an der Ausübung dieser Befugnisse gehindert ist, wird das demokratisch legitimierte Notparlament "Gemeinsamer Ausschuß" als Repräsentant für den Bundestag und den Bundesrat tätig. Damit wird verhindert, daß sich im Verteidigungsfall rechtsetzende und ausübende Gewalt bei einem Exekutivorgan vereinigt. Es bleibt beim Gegenüber von Legislative und Exekutive. Die Gesetzgebung wird auch im Verteidigungsfall prinzipiell von einem Legislativorgan ausgeübt, entweder vom Bundestag im Zusammenspiel mit dem Bundesrat oder subsidiär vom Notparlament "Gemeinsamer Ausschuß".

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert — Grundzüge des Parlamentsrechts. München 1971 (Beck)

Anschütz, Gerhard — Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Bad Homburg v.d.H. 1960 (Gentner). Unveränderter Nachdruck der 14. Aufl. Berlin 1933 (Stilke)

Amann, Hermann — Verfassungsrechtliche Probleme des Gemeinsamen Ausschusses nach Art. 53 a Abs. 1 GG. Frankfurt/M. 1971 (Athenäum). Zit.: Gemeinsamer Ausschuß.

Arndt, Adolf — Demokratie - Wertsystem des Rechts. In: Arndt/Freund, Notstandsgesetz - aber wie? Köln 1962 (Verlag Wissenschaft und Politik)

Arndt, Adolf
Freund, Michael — Notstandsgesetz - aber wie? Köln 1962 (Verlag Wissenschaft und Politik)

Arndt, Klaus Friedrich, Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht. Schriften zum öffentlichen Recht Band 37. Berlin 1966 (Duncker und Humblot)

Bayer, Hermann-Wilfried, Notstandsverfassung und Rechtsvergleichung. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Band 28 (1968), S. 608 - 616. Stuttgart 1969 (Kohlhammer)

Benda, Ernst — Die Notstandsverfassung. Geschichte und Staat, Band 113. 8. - 10. Aufl. München - Wien 1968 (Olzog)

Berber, Friedrich — Lehrbuch des Völkerrechts. Zweiter Band: Kriegsrecht. München - Berlin 1962 (Beck)

Bettermann, Karl August, Die Notstandsentwürfe der Bundesregierung. In: Der Staatsnotstand. Herausgegeben von Ernst Fraenkel. Berlin 1965 (Coloquium Verlag). (Zit.: Notstandsentwürfe)

Bonner Kommentar — Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Bearbeitet von H.J. Abraham u.v.a. Stand: 23. Lieferung (Juli 1969). Hamburg 1950 ff. (Hanseatischer Gildenverlag Joachim Heitmann)

- — Bundeskonferenz der SED 1967 vom 13. bis 15. November 1967. Bad Godesberg. Protokoll. Herausgeber: Vorstand der SPD, Bonn. Bad Godesberg o.J.

- — Der Bundesrat 1949 - 1969. Beiträge zum zwanzigjährigen Bestehen der zweiten gesetzgebenden Körperschaft der Bundesrepublik. Herausgegeben vom Sekretariat des Bundesrats mit Zustimmung der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1969

Busse, Hermann — Notstandsordnung und Demokratie. In: Hofmann/Maus, Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, S. 11 - 22. Reinbek bei Hamburg 1967 (Rowohlt) rororo Taschenbuch Band 986

Delbrück, Jost — Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses. In: Die öffentliche Verwaltung 1970, S. 229 - 234, Stuttgart (Kohlhammer)

Doeming, Klaus-Berto von, Füsslein, Werner-Rudolf, Matz, Werner, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 1 (1951). Tübingen 1951 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

Eckstein, Charlotte — Notstandsbefugnisse der Exekutive unter Berücksichtigung der Funktion eines etwaigen Notparlaments. Anlage zur Bundestags-Drucksache IV/3494 (Benda Entwurf), S. 28 - 38

Ellwein, Thomas — Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. Köln - Opladen 1965 (Westdeutscher Verlag)

Emmelius, Hans-Hermann, Der Gemeinsame Ausschuß. In: Kritik der Notstandsgesetze, herausgegeben von Dieter Sterzel, S. 118 - 160. edition suhrkamp 321. Frankfurt am Main 1968 (Suhrkamp)

Eschenburg, Theodor — Staat und Gesellschaft in Deutschland. 3. Aufl. München 1963 (Piper)

Evers, Hans Ulrich — Die perfekte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages. In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 91 (1966), S. 1 - 41, 193 - 222. Tübingen 1966 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

Finkelnburg, Klaus — Die Rechtsstellung Berlins im Bund. In: Juristische Schulung 1967, S. 542 - 544; 1968, S. 10 - 14, 58 - 61. München - Frankfurt am Main 1967 und 1968 (Beck)

Fraenkel, Ernst, Hrsg., — Der Staatsnotstand. Zehn Vorträge gehalten im Sommersemester 1964. Berlin 1965 (Colloquium Verlag)

Freund, Michael — Demokratie - Wagnis des Vertrauens. In: Arndt/Freund, Notstandsgesetz - aber wie? Köln 1962 (Verlag Wissenschaft und Politik)

Fromme, Friedrich-Karl, — Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rats aus der Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur. Tübingen 1960 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

Frost, Herbert — Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktion, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestags. In: Archiv des öffentlichen Rechts. Band 95 (1970), S. 38 - 85, Tübingen 1970 (J.C.B. Mohr- Paul Siebeck)

Gehring, Norbert — Parlament - Regierung - Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung. Münchener Studien zur Politik, Band 14, München 1969 (Beck)

Gester, Heinz — Das Nein der Gewerkschaften zu den Notstandsgesetzen nach den Hearings. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 1968, S. 133 - 143. Köln 1968 (Bund Verlag)

Gillner, Karl — "Das Gesetz für die Stunde der Not". Eine Grundlagenbetrachtung für eine kommende Notstandsregelung. In: Staats- und Kommunalverwaltung 1962, S. 198 - 202. Stuttgart u. Köln 1962 (Kohlhammer)

Hall, Karl-Heinrich — Notstandsverfassung und Grundrechtsbeschränkung. In: Juristenzeitung 1968, S. 159 - 165. Tübingen 1968 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

ders. — Ausgewählte Probleme des geltenden Notstandsrechts, dargestellt an Hand von ausgewählter Literatur. In: Juristenzeitung 1970, S. 353 - 357. Tübingen 1970 (J.C.B. Mohr- Paul Siebeck)

Hamann, Andreas, Lenz, Helmut, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, Andreas Hamann, Andreas Hamann jr. und Helmut Lenz. Dritte, völlig neubearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Neuwied und Berlin 1970 (Luchterhand). Zit.: Grundgesetz

Handbuch des Bundesrats. Herausgegeben vom Bundesrat. Stand 8.3.1973. Bad Honnef - Darmstadt 1973 (Neue Darmstädter Verlagsanstalt)

Harbich, Jürgen — Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit. Schriften zum öffentlichen Recht Band 20. Berlin 1965 (Duncker und Humblot). Zit.: Bundesstaat

Heckel, Johannes — Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand. In: Archiv des öffentlichen Rechts der Gegenwart Band 22 NF

(1932), S. 257 - 338. Tübingen 1932 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

Heinsen, Ernst — Der Gemeinsame Ausschuß. In: Der Bundesrat 1949 - 1969, S. 13 - 14. Beiträge zum zwanzigjährigen Bestehen der zweiten gesetzgebenden Körperschaft der Bundesrepublik. Herausgegeben vom Sekretariat des Bundesrates mit Zustimmung der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1969

Hesse, Konrad — Ausnahmezustand und Grundgesetz. In: Die öffentliche Verwaltung 1955, S. 741 - 746. Stuttgart 1955 (Kohlhammer)

ders. — Grundfragen einer verfassungsmäßigen Normierung des Ausnahmezustandes. In: Juristenzeitung 1960, S. 105 - 108. Tübingen 1960 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

ders. — Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe, 3. Aufl. 1969; 6. Aufl. 1973.
Zit.: Grundzüge

ders. — Staatsnotstand und Staatsnotrecht. In: Staatslexikon. Recht Wirtschaft Gesellschaft. Herausgegeben von der Görres Gesellschaft. Band 7 Spalte 607 - 613. 6. völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Freiburg/Brsg. 1962 (Herder)

Hinder, Rolf — Der Souverän, der im Ausnahmezustand entscheidet. Zeitschrift für Geopolitik, 1968, S. 1045. Herg.v. Institut für Geosoziologie u. Politik 1968 (Bellnhausen)

Hofmann, Werner, Maus, Heinz (Hrsg.), Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Zehn Vorträge. Reinbek bei Hamburg 1967 (Rowohlt) rororo Taschenbuch Band 986

Holz, Hans Heinz — Die Notstandsinstitution "Gemeinsamer Ausschuß". In: Blätter für deutsche und internationale Politik 1966, S. 608 - 616. Köln 1966 (Pahl - Rugenstein)

Jahn, Gerhard — Notstandsverfassung - ein innenpolitisches Machtinstrument? In: Hofmann/Maus (Hersg.), Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Reinbek bei Hamburg 1967 (Rowohlt) rororo Taschenbuch Band 986

Klein, Hans H. — Parteipolitik im Bundesrat? In: Die öffentliche Verwaltung 1971, S. 325 - 330. Stuttgart 1971 (Kohlhammer)

Klein, Friedrich — Der Begriff des "Angriffs" in der UN-Satzung, in: Festschrift Hermann Jahrreiß, S. 163 - 188, hrsg. v. Karl Carstens und Hans Peters. Köln - Berlin - Bonn - München 1964 (Heymanns)

Kratzmann, Horst — Die Verfassungsänderung. Dissertation Hamburg 1970

Larenz, Karl — Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. neu bearbeitete Aufl. Berlin, Heidelberg, New York 1969 (Springer)

Laufer, Heinz — Der Bundesrat als Instrument der Opposition? In: Zeitschrift für Parla-

mentsfragen 1970, S. 318 - 341. Opladen 1970 (Westdeutscher Verlag)

Lechner, Hans, Hülshoff, Klaus, Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane. 3. völlig neubearbeitete Auflage. München 1971 (Beck)

Lenz, Carl Otto — Notstandsverfassung des Grundgesetzes. Kommentar. Frankfurt a/M 1971 (Athenäum)

Loewenich, Gerhard von, Die öffentlichen Anhörungen zur Notstandsverfassung. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 18 vom 19. Januar 1968, S. 58 f.

Loewenstein, Karl — Verfassungslehre. 2., durch einen Nachtrag auf den Stand von 1969 gebrachte Auflage. Tübingen 1969 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

Lohse, Volker Heinrich, Der Entwurf 1967 der Notstandsverfassung und seine Vorläufer. Versuch eines kritischen Vergleichs im Überblick. In: Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft Band 124 (1968), S. 369 - 402. Tübingen 1968 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

ders. — Streik und Staatsnotstand unter Berücksichtigung der Rechtslage in der Schweiz. Schriften zum öffentlichen Recht Band 90. Berlin 1969 (Duncker und Humblot). Zit.: Streik

Lohse, E., Contag, E. Das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des GG. Eine synoptische Darstellung des Werdegangs der Notstandsverfassung. Beil. zum Bundesanzeiger 1968 Nr. 228 vom 6.12.1968

Mangoldt, Hermann von, Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz. Zweite, neubearbeitete und vermehrte Auflage von Friedrich Klein. Berlin und Frankfurt a.M. 1966 - 1970 (Vahlen). Zit.: Grundgesetz

Martini, Winfried Notstandsrecht nach der Verabschiedung. Politische Welt. Monatsschrift für Information und Diskussion 1968, S. 9 - 12. Bad Godesberg 1968

Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 14. Aufl. 1965; 18. Aufl. 1971 München - Berlin (Beck). Zit.: Staatsrecht

Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman, Grundgesetz. Kommentar. Zwei Bände. 1. - 11. Lieferung Stand 1970. München 1970 (Beck)

Menzel, Eberhard Der Kieler Entwurf zur Notstandsverfassung. In: Die öffentliche Verwaltung 1968, S. 297 - 308. Stuttgart 1968 (Kohlhammer)

Neunreither, Karlheinz, Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung. Studien zur Politik. Veröffentlichungen des Instituts für politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg. Band 2. Heidelberg 1959 (Quelle und Meyer)

Perels, Joachim — Die Beendigung des Notstandsfalls. In: Kritik der Notstandsgesetze, S. 181 - 186. edition suhrkamp 321, Frankfurt/M. 1968 (Suhrkamp)

Rauschning, Dietrich, Die Sicherung der Beachtung von Verfassungsrecht. Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1969 (Gehlen)

Ridder, Helmut — Notstand '66. Stimmen zur Zeit 7. Köln 1966 (Pahl Rugenstein)

ders. — Notstandsordnung und Demokratie. In: Hofmann/Maus, Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik. S. 23 - 29. Reinbek bei Hamburg 1967 (Rowohlt). rororo Taschenbuch Band 986

Ridder, H.K.J., Stein, E., Der permanente Notstand. Memorandum im Auftrag der Vereinigung deutscher Wissenschaftler e.V. Göttingen 1963 (Vandenhoeck und Ruprecht)

Ritzel, Heinrich, Koch, Helmut, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Text und Kommentar. Frankfurt a.M. 1952 (Kommentator)

Röhring, Hans-Helmut, Sontheimer, Kurt (Hrsg.), Handbuch des deutschen Parlamentarismus. München 1970 (Piper)

Santo, Lothar R. — Notrecht und Notparlament im deutschen und österreichischen Verfassungsrecht. Dissertation Innsbruck 1968. Zit.: Notrecht und Notparlament

Schäfer, Friedrich — Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, ver-

bunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform. Demokratie und Frieden Band 4 Köln - Opladen 1967 (Westdeutscher Verlag)

Schäfer, Friedrich — Die Notstandsgesetze. Vorsorge für den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat. Demokratische Existenz heute. Band 15. Köln - Opladen 1966 (Westdeutscher Verlag). Zit.: Notstandsgesetze

ders. — Probleme einer Notstandsgesetzgebung. In: Der Staatsnotstand, S. 240 - 250. Herausgegeben von Ernst Fraenkel. Berlin 1965 (Colloquium Verlag)

Schäfer, Hans — Der Bundesrat. Köln - Berlin 1955 (Heymann)

ders. — Die lückenhafte Notstandsverfassung. Kritische Bemerkungen zur dritten Regierungsvorlage. In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 93 (1968), S. 37 - 80. Tübingen 1968 (J.C.B. Mohr - Paul Siebeck)

ders. — Zur Problematik einer Notstandsregelung. In: Neue Juristische Wochenschrift 1960, S. 1129 - 1133. München - Berlin 1960 (Beck)

Schiller, Theo — Des Notstands neue Kleider. Analyse des Entwurfs der Notstandsverfassung vom 10. März 1967. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 1967, S. 326 - 334. Köln 1967 (Pahl - Rugenstein)

Schmid, Karl — Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung 1949, S. 201 - 207. Stuttgart - Köln (Kohlhammer und Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft)

Schmitt, Carl — Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität. 2. Aufl. München - Leipzig 1934 (Duncker und Humblot)

Schürmann, Eberhard — Wirtschaftslenkung im Notstand. Die Verordnungsermächtigungen der Sicherstellungsgesetze als rechtliche Grundlage der Wirtschaftslenkung für Verteidigungszwecke. Schriften zum öffentlichen Recht Band 117. Berlin 1970 (Duncker und Humblot)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Neuwied - Berlin 1969 (Luchterhand). Zit.: Kommentar

Schmitt-Lermann, Hans, Die verfassungsrechtliche Regelung des Staatsnotstandes. In: Die öffentliche Verwaltung 1960, S. 321 - 326. Stuttgart 1960 (Kohlhammer)

Schultes, Karl — Zur Diskussion über die Notstandsgesetzgebung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 1967, S. 26 - 32. Köln 1967 (Bund Verlag)

Schunck, Egon — Das Notstandsrecht. Ergänzungsband zu Giese/Schunck, Kommentar zum Grundgesetz. Frankfurt a.M. 1969 (Kommentar) Zit.: Notstandsrecht

Schunck, Egon — Das Notstandsrecht. In: Staats- und Kommunalverwaltung 1969, S. 185 - 190. Stuttgart - Köln 1969 (Kohlhammer)

Seifert, Jürgen — Gefahr im Verzuge. Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung. Frankfurt a.M. 3. Aufl. 1965 (Europäische Verlagsanstalt) Sammlung res novae Band 18

ders. — Gemeinsamer Ausschuß. In: Röhring/Sontheimer, Handbuch des deutschen Parlamentarismus, S. 154 - 156. München 1970 (Piper)

ders. — Der Notstandsausschuß. Sammlung res novae Band 63. Frankfurt a.M. 1968 (Europäische Verlagsanstalt)

ders. — Verfassungskompromisse und Verschleierungsnormen in der Notstandsverfassung. In: Kritische Justiz 1968, S. 11- 21. Frankfurt a.M. 1968 (Europäische Verlagsanstalt)

ders. — Der Vierte Entwurf eines Notstandsverfassungsgesetzes. In: Frankfurter Hefte, Zeitschrift für Kultur und Politik 1967, S. 377 - 381

Staatslexikon, Recht Wirtschaft Gesellschaft. Herausgegeben von der Görres-Gesellschaft. 6., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Freiburg i.Br. 1957 - 1970 (Herder)

Sterzel, Dieter (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze. Kommentierung mit dem Text der Notstandsverfassung. edition suhrkamp 321. Frankfurt a.M. 1968 (Suhrkamp)

Sterzel, Dieter — 20 Jahre Grundgesetz - Zur verfassungsrechtlichen Entwicklung der Bundesrepublik seit 1949. In: Kritische Justiz 1969, S. 244 - 251. Frankfurt a.M. 1969 (Europäische Verlagsanstalt)

ders. — Zur Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze. In: Kritik der Notstandsgesetze, S. 7 - 23. edition suhrkamp 321. Frankfurt a.M. 1968 (Suhrkamp)

Trossmann, Hans — Parlamentsrecht und die Praxis des Deutschen Bundestages. Kommentar in alphabetischer Ordnung zu der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, den einschlägigen Artikeln des Grundgesetzes und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen nach dem Stand vom 1. Januar 1967. Bonn o.J. (Stollfuß)

Walter, Hannfried — Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderung von 1965. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Band 26 (1966), S. 59 - 84. Stuttgart 1966 (Kohlhammer)

Wengler, Wilhelm — Das völkerrechtliche Gewaltverbot. Probleme und Tendenzen. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. Juni 1966. Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V. Berlin, Heft 28, Berlin 1967 (de Gruyter)

ders. — Völkerrecht Band II. Berlin - Göttingen - Heidelberg 1964 (Springer)

Wittig-Danielmaier, Inge, Die erste Selbstauflösung eines Parlaments. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1970, S. 269 - 284. Opladen, 1970 (Westdeutscher Verlag)

Wilke, Dieter — Notstandsverfassung und Notverordnungsrecht. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1969, S. 917 - 924. Köln 1969 (Heymann)

Zander, Klaus — Noch einmal: Die Rechtsstellung Berlins im Bund. In: Juristische Schulung 1968, S. 161 und 162. München - Frankfurt/M. 1968 (Beck)

Ziller, Gebhard — Der Bundesrat. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland Band 6. Frankfurt a.M. und Bonn 1966 (Athenäum)

Nachweis der benutzten Gesetzesmaterialien

Schröder-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 20. April 1960. Deutscher Bundestag 3. Wahlperiode, Drucksache 1800.
Höcherl-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 11. Januar 1963. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/891.
Benda-Entwurf	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache IV/891 - vom 31. Mai 1965. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/3494.
Lücke-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 13. Juni 1967. Deutscher Bundestag, Drucksache V/1879.
Entwurf der FDP-Fraktion des Bundestags	Gesetz zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall. Antrag der Abgeordneten Dorn, Busse (Herford), Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP vom 2. Oktober 1967. Deutscher Bundestag, Drucksache V/2130.

Lenz-Entwurf

Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes - Drucksache V/1879 - und über den von den Abgeordneten Dorn, Busse (Herford), Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall - Drucksache V/2130 - vom 9. Mai 1968. Bericht des Abgeordneten Dr. Lenz (Bergstraße). Deutscher Bundestag, Drucksache V/2873.

Protokolle

Protokoll der 1. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 9. November 1967. Deutscher Bundestag 5. Wahlperiode, Rechtsausschuß (12. Ausschuß) - Innenausschuß (6. Ausschuß). Protokoll Nr. 55/71.

Protokoll der 2. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 16. November 1967. Protokoll Nr. 57/73. Anhörung zu dem Thema: "Die Notwendigkeit und der Umfang einer Grundgesetzergänzung für den Nostandsfall."

Protokoll der 4. öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 7. Dezember

	1967. Protokoll Nr. 60/76. Anhörung zu dem Thema: "Rechtsvergleichende Darstellung des ausländischen Notstandsrechts."
Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD eingebrachten Entwurf einer Geschäftsordnung für den Gemeinsamen Ausschuß - Drucksache V/4349 -. Bericht der Abgeordneten Dr. Kuchtner. Deutscher Bundestag, Drucksache V/4509.
Geschäftsordnung zu Artikel 115 d	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD eingebrachten Entwurf einer Geschäftsordnung für das Verfahren nach Artikel 115 d des Grundgesetzes - Drucksache V/4348. Bericht der Abgeordneten Dr. Kuchtner. Deutscher Bundestag, Drucksache V/4510.
-	Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses (12. Ausschuß) über den vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 76 und 77) - Drucksache V/1983 -. Bericht der Abgeordneten Dr. Kuchtner. Deutscher Bundestag, Drucksache V/3231 (neu).

L e b e n s l a u f

Am 13. Oktober 1943 wurde ich als Sohn des Studiendirektors Dr. Heinz Röttger und seiner Ehefrau Cecilie, geb. Glauert in Stadthagen (Schaumburg-Lippe) geboren. Ich besuchte den altsprachlichen Zweig des Schalker-Gymnasiums in Gelsenkirchen, an dem ich 1964 mein Abitur ablegte. Anschließend studierte ich in Bonn, Freiburg/Br. und Münster Rechtswissenschaften und bestand am 19. Juli 1969 mein erstes juristisches Examen vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm. Seit Juni 1971 stehe ich im Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen.